

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA**



**“ANTINOMIA CONSTITUCIONAL EN TORNO AL CONCEPTO
DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO”**

**PRESENTA
DONATO SALDÍVAR RODRÍGUEZ**

**COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO CON ORIENTACIÓN EN DERECHO
CONSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD**

FEBRERO 2017

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO



**“ANTINOMIA CONSTITUCIONAL EN TORNO
AL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN
POLÍTICA EN MÉXICO”**

PRESENTA
DONATO SALDÍVAR RODRÍGUEZ

**COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO CON ORIENTACIÓN EN DERECHO
CONSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD**

DIRECTOR DE TESIS
DR. GASTÓN JULIÁN ENRÍQUEZ FUENTES

FEBRERO 2017

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por brindarme una vida llena de aprendizajes, experiencias y satisfacciones.

A mi padres Donato (+) y Gloria, por la formación y educación que me brindaron. Por mostrarme el camino a seguir a través de sus consejos, valores y principios. Gracias por forjar en mí el carácter que me ha permitido transitar en el camino de la vida.

A mis hijos Natalia, Donato y Andrea que son el motor de mi vida y mi principal motivación para seguir adelante.

A Cristina, mi compañera, por su apoyo incondicional.

A mi amigo José Luis, quien me animó a trazarme esta meta y me brindó su apoyo para alcanzarla.

A mi amigo y Director de Tesis Gastón, por su invaluable apoyo durante el desarrollo de este trabajo que hoy culmina con gran satisfacción.

**ANTINOMIA CONSTITUCIONAL EN TORNO AL CONCEPTO
DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
0. ANTECEDENTES	1
0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA E HIPÓTESIS	7
0.2 ESTADO DE LA CUESTIÓN Y METODOLOGÍA	8

CAPÍTULO 1

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y ESTADO DE PARTIDOS

1. INTRODUCCIÓN: RASGOS DEFINITORIOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	12
2. EL PARLAMENTO INGLÉS COMO PARADIGMA DE REPRESENTACIÓN EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO	14
3. EL PRINCIPIO REPRESENTATIVO EN EL SIGLO XVIII	29
3.1.El absolutismo inglés y su justificación	44
3.2.El postulado liberal a partir de las ideas de John Locke	49
4. EL PRINCIPIO REPRESENTATIVO LIBERAL EN EL CONSTITUCIONALISMO DECIMONÓNICO: CONTROLES POLÍTICOS .	57
4.1.El aseguramiento de la libertad a partir del equilibrio de poderes en Montesquieu	70
4.2.El constitucionalismo norteamericano y la experiencia francesa de 1789	76

4.3 El parlamentarismo como paradigma de representación política	86
5. EL PRINCIPIO REPRESENTATIVO LIBERAL ANTE EL ADVENIMIENTO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO	91
5.1. La crisis del principio representativo ante el Estado de Partidos...	91

CAPÍTULO 2

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL

SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO (1824–2014)

1. INTRODUCCIÓN	110
2. LA FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS Y SISTEMAS ELECTORALES	121
3. EL DESARROLLO HISTÓRICO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO	136
3.1. La influencia del Constitucionalismo norteamericano en la configuración normativa del régimen político presidencial	146
3.2. La influencia inglesa y francesa en la idea de representación política	155
3.3. La idea de representación política en el Acta de Reformas de 1847	163
3.4. La idea de representación política en la Constitución de 1857	172
3.5. La representación política durante el inicio de porfiriato	175
3.6. La idea de representación política en la Constitución de 1917	178
4. DEL MODELO CENSITARIO DEL VOTO AL SUFRAGIO UNIVERSAL	182
4.1 La reforma política de los años cincuenta y la ampliación de los derechos políticos para la mujer	185
5. LAS REFORMAS POLÍTICAS SUBSECUENTES DESDE 1977 Y EL SURGIMIENTO DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES	188

5.1.La representación política y el nacimiento del Instituto Federal Electoral	197
5.2. El sistema presidencial hegemónico y el equilibrio del poder	207

CAPÍTULO 3

LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA CONFIGURACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

1. INTRODUCCIÓN: LOS VALORES DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO Y LA RECONFIGURACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO	219
2. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD FORMAL Y LA EXCLUSIÓN DE LAS MUJERES EN LA ESFERA PÚBLICA	248
3. DE LA DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL A LA DEMOCRACIA SUSTANTIVA: UN PARADIGMA AXIOLÓGICO- CONSTITUCIONAL ...	258
3.1 Las medidas de acción afirmativa como instrumentos para alcanzar la igualdad sustantiva en el Estado constitucional	264
3.2 De la igualdad formal a la igualdad sustantiva en la jurisprudencia mexicana	273
3.2.1 Medidas de acción afirmativa en materia electoral para alcanzar la paridad de género: primera fase de reformas 1997-2009	283
3.2.2 Medidas de acción afirmativa en materia electoral para alcanzar la paridad de género: segunda fase de reformas 2008-2015	293
4. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD SUSTANTIVA VS PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA	304
4.1 Colisión de principios constitucionales: equidad de género vs principio democrático y autodeterminación de los Partidos Políticos en la postulación delistas para Ayuntamientos	310

4.2 Colisión de principios constitucionales: equidad de género vs democrático y autodeterminación de los Partidos Políticos en la postulación de candidaturas a diputaciones: distritos competitivos .	316
5. INTEGRACIÓN DEL CONGRESO FEDERAL Y CONGRESOS LOCALES: OPTIMIZACIÓN ENTRE EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO Y EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO	321

CAPÍTULO 4

LA REELECCIÓN COMO INCENTIVO FRENTE A LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. INTRODUCCIÓN	330
2. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ELECTOS POPULARMENTE	336
2.1 Naturaleza y alcance del sufragio popular	347
2.2 Los límites de la responsabilidad de los servidores públicos en el voto popular	351
3. LA REELECCIÓN: SU ORIGEN Y DESARROLLO POSTERIOR	354
3.1 La crítica a la Constitución liberal de 1857 (pérdida de representatividad política)	356
3.2 Las prohibiciones de la reforma constitucional de 1933	358
3.3 La prohibición de reelección inmediata para legislador, regidores y Presidentes Municipales	360
4. LA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA A PARTIR DE LA REELECCIÓN LEGISLATIVA Y LA PROHIBICIÓN DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO	367
4.1 La revocación de mandato como complemento de la reelección legislativa e incentivo ciudadano para la representatividad política ..	371

**5. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO
COMO MÉTODO PARA MEJORAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA 392**

CONCLUSIONES403

BIBLIOGRAFÍA.....412

INTRODUCCIÓN

0. ANTECEDENTES

En Inglaterra el debilitamiento del Monarca en beneficio del Parlamento trajo como consecuencia que fuera este último el representante de todo el reino y que los parlamentarios se liberarán de las ataduras del mandato imperativo asentando su relación con los electores en un principio de confianza que garantizarán su total independencia¹. En cambio, en Francia una de las claves implicadas en la formulación originaria del moderno concepto de representación estaría en el argumento de la representación como condición de existencia de la soberanía nacional; argumento que le sirvió a los constituyentes franceses de 1791 para invertir el esquema que reconocía la representación del Estado a cargo del Monarca por otro en el cual el sujeto de imputaciones soberanas debería ser la Nación misma. De ahí que se considerara que la Nación debía de cobrar realidad únicamente a través de sus representantes, resolviéndose entonces mediante la *sustitución de la representación absortiva del Monarca por la representación electiva del Parlamento*².

Entonces, en Inglaterra se llegó al mandato representativo por razones pragmáticas, por cuanto dicho principio otorgaba una gran flexibilidad al

¹ PORTERO MOLINA, José A. "Sobre la representación política", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, No. 10, 1991, p.91.

² GARRORENA MORALES, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 23-28.

representante en su actuación, de tal suerte que éste, a través de la fórmula inglesa del *trust* basado en la figura testamentaria del fideicomiso, contaba con la confianza del representado³. Para 1653, con el *Agreement of the People*, se dio por supuesto que los representantes tenían la suprema confianza (*trust*) en orden al cuidado del conjunto⁴. Pero será Edmund Burke en su célebre *Discurso a los electores de Bristol*, de 1774, quien ponga política y doctrinalmente de manifiesto la necesidad del modelo representativo burgués⁵, consagrando así el mandato representativo, en los siguientes términos: *El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener...sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Elegís un diputado; pero cuando le habéis escogido, no es el diputado de Bristol, sino un miembro del Parlamento*⁶.

En definitiva, este sería en puridad de concepto uno de los elementos o rasgos más significativos de la esencia del principio de la representación política. No es necesario repetir la reflexión de Burke a propósito de la representación política; nos basta, pues, con enfatizar el carácter autónomo que adquiere ésta

³ CAAMAÑO, F. citado por ABELLÁN, Ángel Manuel, "Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 92, Madrid, 1996, pp. 167-168.

⁴ TORRES DEL MORAL, Antonio, "Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos", en *Revista de Derecho Político*, UNED, No. 14, Madrid, 1982, p. 9.

⁵ ABELLÁN, Ángel Manuel, "Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política", op. cit., p. 168.

⁶ BURKE, Edmund, "Discurso a los electores de Bristol (1774)", en *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 312-313.

con relación no sólo a sus electores sino inclusive con los de todo el país. Una vez electo el representante popular, éste se convierte en representante de todo el país y no sólo de su distrito. Pero esto no es lo único, además, el representante no se encuentra sujeto a escrutinio público, pues la representación política no comporta un mandato imperativo, y tampoco entraña su remoción del cargo, toda vez que los efectos derivados de sus acciones no pueden provocar un menoscabo en los intereses de sus representados –tal y como ocurre, por ejemplo, en la representación civil–, y en caso de que exista esa posibilidad subyacen los medios jurisdiccionales para evitarlo.

Sin embargo, iniciado el siglo XX la democracia representativa entraría en crisis ante la emergencia de organizaciones que sustituirían la dialéctica relación burguesa representante-representado: los partidos políticos. En efecto, la función mediadora que ejercía el público ilustrado entre el Estado y la Sociedad sufriría un trasvase hacia instituciones surgidas en el ámbito privado como las asociaciones, o en el público como los partidos políticos. De esta forma, la opinión pública enraizada en la sociedad verá abandonada la conexión de raciocinio público con la función legislativa y con el control del poder, pues a partir de la crisis del liberalismo serán desarrolladas desde la esfera pública, y a través de los medios de comunicación de masas, esas instituciones que desarrollan y consiguen la aquiescencia del público mediatizado⁷. De acuerdo a esto la opinión pública pasaría a manos de instituciones intermedias entre la Sociedad y el Estado, es

⁷ HABERMAS, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, México, Gili, 1986, p. 205.

decir, a los partidos políticos. En una palabra, dirá GARCÍA-PELAYO, la relación ciudadano-Estado queda mediatizada por las grandes organizaciones (partidos políticos): *son éstas y no la universalidad de los ciudadanos ni tampoco los particulares, los que plantean demandas y proporcionan apoyos estimables a la acción estatal o a la estabilidad de un sistema*⁸; de ahí que RADBRUCH señale que el *Estado de partidos* es aquel en el cual *los partidos políticos son los órganos últimos de creación de todos los órganos políticos del Estado*⁹.

Si en un principio la burguesía, en su lucha contra el Antiguo Régimen, introdujo un concepto de representación puramente individualista, en la que desaparecían todas las agrupaciones intermedias, y en la que la relación representativa se producía sólo entre el representante y la nación, la fragmentación de aquel hipotético interés nacional común hacía inevitable plantearse que, o bien se seguía por la misma línea de la representación liberal, es decir, ignorando la realidad de los partidos políticos –con la consecuencia de seguir convirtiendo al derecho constitucional en algo incompleto- o bien, mediante su constitucionalización, se reconocía la existencia de éstos, debido, pues, a una realidad social que se imponía¹⁰. Así, la crisis de la representación aparecería al ponerse en cuestión el presupuesto político en que ésta descansaba ante la evidente contradicción entre sus manifestaciones constitucionales y la efectiva

⁸ GARCÍA-PELAYO, Manuel, “Las trasformaciones del Estado contemporáneo”, en *Obras Completas*, t. II, Madrid, CEC, 1991, pp. 111-112.

⁹ Citado por HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑON, Miguel, “El Estado de partidos y la vida parlamentaria”, en Manuel Ramírez (ed.): *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 45-46.

¹⁰ DE VEGA GARCÍA, Pedro, “Significado constitucional de la representación política”, en *Revista de Estudios Políticos*, No. 44, 1985, p 35.

práctica política¹¹. De acuerdo con esto, y asumiendo que toda la construcción teórica del Parlamento burgués debía cumplir la doble finalidad de replegar a la nobleza y el absolutismo monárquico por un lado, y a las masas populares y trabajadoras por el otro¹², se hacía innegable el hecho de que con la partidocracia los viejos principios y mecanismos de la democracia constitucional burguesa habían entrado en una honda crisis¹³, y por lo tanto los partidos políticos pasarían de ser vistos como un *mal absoluto* a ser considerados como un *mal necesario*¹⁴.

Lo anterior ha sido caldo de cultivo para recientes teorías que reconocen un desempeño predominante de los partidos políticos dentro de todo sistema político a tal grado que son equiparables con la clásica de la representación política. Es el caso de la teoría de la *ideología militante*, invocada recurrentemente por los partidos políticos en democracias consolidadas que adolecen fenómenos de trasfuguismo político, según la cual el cargo de representación política le pertenece al partido que lo postula y no al candidato al mismo.

En ese orden de consideraciones, los partidos políticos dejan de ser simples medios o canales a través de los cuales el elector participa en el proceso de constitución de los órganos políticos, para convertirse en configuradores *per se* de la representación política, lo cual según dicha teoría supone que el partido

¹¹ SOLOZÁBAL, ECHAVARRÍA, Juan J. "Representación y pluralismo territorial", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 50, 1986, p. 95.

¹² DE CABO MARTÍN, Carlos, "Algunos aspectos de la problemática representación-partidos políticos", en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977, p. 44.

¹³ DE VEGA GARCÍA, Pedro, "Presentación", en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977, p. 18.

¹⁴ VERNEY, Douglas V. *Análisis de los sistemas políticos*, Madrid, Tecnos, 1961, p. 119.

político detenta una porción de la representación, y por tanto el cargo popular le pertenece al partido y no a quien lo ostente, en virtud de que el elector ha optado por una oferta política partidista y no personal.

Lo anterior se corrobora habida cuenta que son los partidos políticos quienes detentan la facultad para postular las candidaturas tratándose de legisladores en funciones con legítimas aspiraciones para la reelección. En síntesis, la reelección parece ser, en términos de la propia Constitución, más una atribución partidista que un derecho del representante popular ya electo democráticamente. Mismo caso ocurre con la incorporación del principio de paridad al texto constitucional, a través del cual la representación política muta por la vía jurisdiccional hacia una nueva concepción de la misma que tiende a identificarse con la representatividad del conjunto social paritariamente entre géneros. Ello ha sido posible a través de la apertura de listas cerradas de candidatos a diputados locales por el principio de representación proporcional de los partidos políticos, por parte de la jurisdicción electoral federal en México.

0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA E HIPÓTESIS

El sistema político mexicano se estructura sobre el principio representativo consagrado en el artículo 40 constitucional, para lo cual la Constitución reconoce que tanto los partidos políticos como los ciudadanos que reúnan los requisitos de ley podrán registrar candidaturas ante las autoridades electorales. En este orden de ideas, según la propia Constitución los Diputados y Senadores serán los representantes de la Nación, lo que significa, siguiendo la Teoría clásica de la representación, que no responden a un mandato imperativo alguno. Esto último supone que el representante sólo responde políticamente ante el electorado.

Sin embargo, la reciente reforma constitucional prevé la reelección consecutiva de legisladores federales, reconociéndoles para tal efecto a los partidos políticos el monopolio para su postulación. Así las cosas, dicha reforma se identifica más con la reciente teoría del *mandato ideológico*, acuñada en algunas democracias para asegurar la lealtad institucional y, en consecuencia, evitándose el trasfuguismo político y consecuentemente provocando un falseamiento de la representación política; ello significa en síntesis el abandono de la teoría de la representación en su sentido más original.

La hipótesis a demostrar en la presente investigación es la siguiente: el concepto de representación política en el sistema político mexicano de corte liberal ha mutado, por vía constitucional y jurisdiccional, hacia uno caracterizado por el fenómeno partidocrático imperfecto. Esto se explicará a través del estudio de dos temas neurálgicos para la vida política del país en los últimos años en el tema de

representación política: la paridad de género y el tema de la reelección, lo cual se explicará a continuación.

0.2 ESTADO DE LA CUESTIÓN Y METODOLOGÍA

La tensión teórica entre *representación política* clásica y el *mandato ideológico* genera una antinomia constitucional que confunde conceptos distintos, como el de representación y representatividad. Lo anterior supone que la investigación asume el reto científico de actualizar el clásico concepto representación, pero depurado de las consecuencias de asumir un Estado de Partidos generalizado.

Estado de Partidos: aun cuando los partidos políticos son el resultado de la destrucción de la sociedad tradicional, en su forma política de *ancien régime*¹⁵, lo cierto es que éstos permanecerán sumidos en un limbo hasta después de la Segunda Guerra Mundial, adquiriendo entonces la condición de sujetos de derecho público¹⁶. De ahí que en su reflejo doctrinal, los partidos políticos pasaron de no existir a ser los cauces de comunicación entre el Estado y la sociedad civil¹⁷, acabando, de una vez por todas, con aquella tendencia dominante entre los autores de filosofía política a ignorar la realidad de los partidos políticos.

La aparición del Estado de Partidos supone, además, que la democracia parlamentaria también sería atacada desde la derecha por el conservadurismo

¹⁵ GARCÍA COTARELO, Ramón, *Los Partidos Políticos*, Madrid, Sistema, 1985, p. 27.

¹⁶ SARTORI, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza, 1999, p. 34.

¹⁷ GARCÍA COTARELO, Ramón, *Los Partidos Políticos*, op. cit., p. 35.

reaccionario, cuyo principal exponente fue, sin duda, Carl SCHMITT¹⁸. Estas críticas atenderían principalmente a los supuestos *ideales* en que descansaba el parlamentarismo burgués; es decir, la *discusión*, la *publicidad*, y por último, el *carácter representativo del Parlamento y del diputado*¹⁹. En este sentido, SCHMITT dirá que en un *Estado de masas* el *Parlamento* ha sido superado, por lo que *la verdadera actividad no se desarrolla en los debates públicos del pleno, sino en comisiones (y ni siquiera comisiones parlamentarias), tomándose las decisiones importantes en reuniones secretas de los jefes de los grupos parlamentarios; así se origina la desviación y supresión de todas las responsabilidades, con lo que el sistema resulta ser, al fin, sólo una mala fachada del dominio de los partidos y de los intereses económicos*²⁰. También dirá que el *Parlamento* ya no es el lugar donde, por medio de la discusión pública, surge la decisión, sino que ahora la deliberación radica en las conferencias que realizan los jefes de partido y sus comités²¹. Por este motivo TRIEPEL no dudó en afirmar que, debido a las profundas modificaciones que el *Estado de partidos* ha introducido en el funcionamiento del sistema político, se había llegado a una verdadera quiebra del *parlamentarismo*²².

En el Estado democrático de Derecho la libertad política no consiste en un mero *hacerse representar*, sino que se concreta en un derecho fundamental de

¹⁸ ARAGÓN REYES, Manuel, *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1998, p. 233.

¹⁹ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1987, pp. 306-307.

²⁰ SCHMITT, Carl, *Sobre el Parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 25 ss.

²¹ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, op. cit., 307.

²² BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los Partidos Políticos*, op. cit., p. 51.

participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes libremente elegidos; donde la participación y la voluntad popular se organizan y se manifiestan con la imprescindible concurrencia de los partidos políticos²³.

Ahora bien, la negación de que los partidos políticos fueron los causantes de la destrucción de los esquemas jurídicos y políticos sobre los que se edificó la estructura del Estado liberal se impone; ya que, como lo ha señalado Pedro DE VEGA, *no son los partidos quienes determinan su propia presencia, sino la crisis anterior y profunda de los supuestos en que la noción de la representación clásica se fundamentaba, y cuyo sistema estaba llamado históricamente a periclitar*²⁴; de ahí que se diga que los partidos políticos fueron los chivos expiatorios que aparecieron como los únicos responsables de las desviaciones de la democracia representativa²⁵. Por eso, nada más cierto que afirmar que *si los partidos no existiesen, habría que volver a inventarlos para hacer posible la expresión política del pluralismo social*²⁶. En definitiva, no son los partidos los culpables de la destrucción del orden liberal, sino su más consciente consecuencia, al reflejar en

²³ BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. "Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 21, 1987, pp. 209-210.

²⁴ DE VEGA GARCÍA, Pedro, "Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual", en *Working Papers*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, No. 141, 1998, pp. 20-21.

²⁵ NÚÑEZ TORRES, Michael, *La capacidad legislativa del Gobierno desde el concepto de Institución. El paradigma de Venezuela y España*, op. cit., p. 233.

²⁶ GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan, "Representación y partidos políticos", en Ángel GARRORENA MORALES (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 75.

el plano político y estatal todo el sistema de contradicciones y conflictos producidos previamente en el ámbito social²⁷.

En la presente investigación se emplearán los siguientes métodos científicos de investigación.

Analítica. Se realizará el análisis del marco teórico y conceptual para advertir las coincidencias y divergencias de las teorías de la representación política, del mandato ideológico en sede constitucional, de la interpretación constitucional y la implementación de acciones afirmativas.

Comparado. El estudio comparado de los ordenamientos de otras democracias consolidadas, así como la jurisprudencia pertinente al respecto, permitirá junto con el análisis teórico deducir conclusiones susceptibles de comprobar la hipótesis planteada.

²⁷ PORRAS NADALES, Antonio J. y DE VEGA GARCÍA, Pedro, "Introducción", en A. PORRAS NADALES (ed.): *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 12.

CAPÍTULO 1

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y ESTADO DE PARTIDOS

1. INTRODUCCIÓN: RASGOS DEFINITORIOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Se entiende por *Parlamento* aquel órgano de la representación política por excelencia, configurado por representantes surgidos, al menos en los regímenes democráticos, de unas elecciones con sufragio universal, directo y secreto²⁸; de suerte que esta institución política se forma por una o varias asambleas, o <<cámaras>>, compuesta cada una por un número elevado de miembros, y cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importantes²⁹. Sin embargo, entendido con esta generalidad, el término *Parlamento* cubre realidades demasiado diferentes; diferencias que atienden por un lado a la palabra utilizada para definir tal objeto (*Reichstag*, en Suecia; *États Généraux*, en Francia, *Landständen*, en Alemania) o a los diferentes estadios históricos en que se desarrolla, pues en el fondo las Asambleas medievales y los Parlamentos contemporáneos son realidades tan distintas como lo son el Estado feudal y el Estado demo liberal moderno, con cuyas estructuras se corresponden³⁰.

En este sentido, dichas asambleas medievales o *preparlamentos*, como lo señala SARTORI, no sólo se adscriben a una concepción y a una estructura feudal

²⁸ GIL ROBLES, José Ma. y PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Madrid, Taurus, 1977, p. 173.

²⁹ DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, op. cit., p. 179.

³⁰ GARRORENA MORALES, Ángel, "Parlamento", en Manuel ARAGÓN (coord.): *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Madrid, Civitas, 2001, t. II, p. 61.

de la sociedad, sino que no están vinculados por ninguna apreciable continuidad, ni ideal ni histórica con los parlamentos actuales³¹. Ante lo dicho, la excepción la hace el parlamento inglés, que, al prescindir del poder absoluto de la realeza normanda, consigue una transformación paulatina de la ordenación estamental en el Estado parlamentario moderno; es decir, el constitucionalismo inglés, al crear nuevas instituciones y adaptar otras antiguas a nuevos fines, lograba disolver el Estado estamental a la vez que delineaba el nuevo Estado parlamentario liberal³².

Ahora bien, reconociendo que existen diferencias reveladoras entre lo que la doctrina italiana denomina *preparlamentos* por un lado, y los parlamentos modernos por el otro, lo cierto es que no se puede comprender –como ocurriría con cualquier otra institución, concepto e instrumento de la democracia representativa moderna– su esencia prístina si no atendemos a la construcción histórica de los diferentes modelos de representación política en el Estado moderno; en pocas palabras, a la formación de los *parlamentos*³³.

³¹ SARTORI, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, op. cit., pp. 188-189. GARRORENA MORALES, Ángel: Voz “Parlamento”, en Manuel ARAGÓN (coord.): *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, op. cit., t. II, pp. 61-62.

³² NAEF, Werner, *La idea del Estado en la Edad Moderna*, Madrid, Nueva Época, 1947, pp. 15-16. También GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, op. cit., 1984, pp. 249-251. BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, op. cit., pp. 291-294. MOSCA, Gaetano, *Derecho Constitucional*, op. cit., p. 65.

³³ GARRORENA MORALES, Ángel, “Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación”, en Ángel GARRORENA MORALES (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 28.

2. EL PARLAMENTO INGLÉS COMO PARADIGMA DE REPRESENTACIÓN EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Hablar sin más del parlamento o del régimen parlamentario quizá no acusaría mayor problema, pero adolecería de datos que de ninguna manera pueden ser presupuestos. Es así que hablar del Parlamento inglés es hablar de la continuidad entre las asambleas medievales y el parlamento moderno; es decir, es conocer el origen y la trayectoria que ha tenido el órgano representativo por antonomasia, y en este sentido, nadie más autorizado que un inglés para afirmar que el origen y la evolución del Parlamento no son ajenos al significado del mismo.

Por ello, y de acuerdo con esto último, Walter BAGEHOT, en uno de los estudios más brillantes acerca de la Constitución inglesa, afirmaba que aun cuando la naturaleza real entre las asambleas medievales y el parlamento moderno era sumamente distinta –puesto que el actual es un cuerpo *que gobierna* mientras que el parlamento medieval era un cuerpo *expresivo*– no se podía hablar de una distinción entre ellos, ya que gradualmente las principales asambleas llamadas por el soberano inglés irían tomando la precisa y definitiva forma de *Lords* y *Commons*, tal y como la conocemos hoy en día³⁴. Más aún, como dice Sir Ivor JENNINGS, su desarrollo desde la Edad Media no se ha interrumpido jamás;

³⁴ BAGEHOT, Walter, *The English Constitution*, Londres, Oxford University Press, 1955, p. 245. GORDON, Scott, *Controlling the State. Constitutionalism from Athens to Today*, Harvard University Press, 1999, pp. 36-37.

cambiaron las dinastías, se alteró el poder, pero la ruptura con el pasado fue tan insignificante que pudo taparse con una capa de legalidad³⁵.

Esto, entre otras cosas más, era lo que hacía que la Constitución inglesa fuera concebida como el mayor logro alcanzado, pues había sabido hacer uso de los elementos políticos que la gran mayoría de los Estados europeos heredaron de la época medieval³⁶. Es por ello que la Constitución inglesa desde sus primeros orígenes ha mostrado que tiene algo de especial que la distingue de las demás, pues, diría DE LOLME, *ésta nació como resultado de tres autoridades, destinando a Inglaterra a ser morada de la filosofía y la libertad, que son compañeras inseparables*³⁷.

El sistema feudal anglonormando que siguió en 1066 a la última invasión a Inglaterra por parte de Guillermo el Conquistador, permitió que por medio de una distribución de derechos y deberes entre el rey y los grandes vasallos de éste se evitase el absolutismo³⁸. Ello fue así puesto que después de la conquista –que es donde se debe buscar el fundamento de la constitución inglesa– y luego de repartir las tierras entre sí los vasallos se separaban, por lo que un principio no tenían ningún tipo de dependencia respecto al rey, sino hacia la asamblea general

³⁵ JENNINGS, Ivor, *El régimen político de la Gran Bretaña*, op. cit., pp. 11-13. LUCAS VERDÚ, Pablo, “Alabanza y menosprecio de la Constitución inglesa”, op. cit., p. 62. Un excelente trabajo en el cual se esboza lo que probablemente sería un texto constitucional inglés, es el publicado por el Institute for Public Policy Research, bajo el título *A Written Constitution for the United Kingdom*, Robert Blackburn (ed.), Londres, 1993.

³⁶ BAGEHOT, Walter, *The English Constitution*, op. cit., p. 3.

³⁷ DE LOLME, Jean Louis, *Constitución de Inglaterra*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 130.

³⁸ JENNINGS, Ivor, *El régimen político de la Gran Bretaña*, op. cit., p. 22. ULLMAN, Walter, *Principios de Gobierno y Política en la Edad Media*, op. cit., pp. 155-156.

de la nación. Pero ante la sublevación de los ingleses y los normandos, el rey de Inglaterra tuvo que sujetar a unos y otros por igual, imponiendo el yugo del despotismo a fin de preservar la unidad del reino³⁹.

Aproximadamente un siglo después de la conquista y apaciguados los odios entre vencidos y vencedores, la nobleza comenzó a sentir agriamente los efectos del poder más amplio y arbitrario que ejercía el rey; inmediatamente explotaron sediciones y tumultos que culminarían en 1215 cuando el rey Juan Sin Tierra fue obligado a jurar la *Carta Magna*⁴⁰. De esta manera, y puesto que se deseaba conservar la autoridad real, los nobles limitaban el poder del gobierno real sometiénolo al imperio de la ley⁴¹; es decir, la *Carta Magna* indicaba terminantemente que el rey estaba sujeto al Derecho⁴², por lo que se habla que para el siglo XIII Inglaterra ya era una especie de *monarquía constitucional*⁴³.

El aspecto más relevante contenido dentro de la *Carta Magna* consiste en que con ella se determinará, mediante el *consilium regni* (*preparlamento*), una nueva situación en la cual los magnates del reino, todos unidos y junto al rey, tienden a representar la comunidad política en su totalidad, de acuerdo al conjunto

³⁹ DE LOLME, Jean Louis, *Constitución de Inglaterra*, op. cit., pp. 117-122.

⁴⁰ MOSCA, Gaetano, *Derecho Constitucional*, op. cit., p. 66. ULLMAN, Walter, *Principios de Gobierno y Política en la Edad Media*, op. cit., pp. 159-163. Sobre la importancia de la *Carta Magna* en el constitucionalismo inglés, DORADO PORRAS, Javier, *Las teorías del Fundamental Law en la Inglaterra del siglo XVII*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, pp. 120-136.

⁴¹ BLACK, Antony, *El pensamiento político en Europa, 1250-1450*, op. cit., p. 236.

⁴² Esto último sería formulado por Henry BRACOTON en 1259 en el primer tratado sistemático de Derecho, *quod rex non debet esse sub homine, sed sub Deo et lege*. JENNINGS, Ivor, *El régimen político de la Gran Bretaña*, op. cit., p. 56. McILWAIN, Charles Howard, *Constitucionalismo antiguo y moderno*, op. cit., pp. 96-97.

⁴³ GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, op. cit., p. 249.

de derechos y relaciones existentes en ella⁴⁴; en razón de esto, el rey ya no llamaría al *concilium* únicamente a las personas más importantes en Inglaterra para que le aconsejaran cuando él lo deseara⁴⁵, sino que ahora se le obligaría a convocar periódicamente a un consejo común a los arzobispos, condes y barones más importantes⁴⁶. Ya para 1254 las transformaciones de la *Carta Magna* comienzan a aparecer, estableciéndose que los caballeros de cada Condado designasen a cuatro de ellos para que los representaran ante el *Commune concilium regni*, así como también, algunos años después, los Ayuntamientos de cierta importancia consiguieron enviar algunos representantes ante las asambleas⁴⁷. Gradualmente, como dice MAITLAND, la idea que se debe tener de la asamblea nacional ira experimentando un cambio; ésta dejará de ser una asamblea feudal de barones para transformarse en una asamblea integrada por los tres estamentos del reino: clérigos, *lords* y *commons*⁴⁸. Por ello, el germen de la moderna institución parlamentaria se debe buscar en el llamado que se hace de los caballeros de los Condados en 1254 y al *parlamento* de Enrique III por parte de Simón de Montfort de 1265⁴⁹.

El desarrollo legal posterior a la *Carta Magna* se basó en la idea de la *comunidad del reino* constituida por el rey y los barones⁵⁰. El sistema feudal

⁴⁴ FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*, op. cit., p. 48.

⁴⁵ BAGEHOT, Walter, *The English Constitution*, op. cit., p. 245.

⁴⁶ JENNINGS, Ivor, *El régimen político de la Gran Bretaña*, op. cit., p. 28.

⁴⁷ MOSCA, Gaetano, *Derecho Constitucional*, op. cit., p. 67.

⁴⁸ MAITLAND, F.W. *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, 1961, p. 16.

⁴⁹ ROGERS, Robert, y WALTERS, Rhodri, *How Parliament Works*, Londres, Pearson Longman, 2006, p. 2.

⁵⁰ GARCÍA-PELAYO, Manuel, "La constitución estamental", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 44, 1949, pp. 106-107.

defendido por los barones ingleses imponía que el rey debía hallarse sometido a Dios y a la ley; y en este sentido, la ley debía ser elaborada por todas las partes del reino, sin que aquélla pudiera ser cambiada o anulada sin el consentimiento de todos los que participaron en su creación⁵¹. Dichas circunstancias permitieron la aplicación de los principios feudales en Inglaterra, marcando así el desarrollo constitucional de los siglos venideros, pues, tal y como diría McILWAIN, la asamblea feudal se convirtió en parlamento nacional, con el resultado de que el *quid pro quo* feudal se convirtió en una garantía dada por los representantes de la comunidad en correspondencia al asentimiento real a sus proposiciones⁵².

En fin, de manera creciente, estable e institucionalizada, irá evolucionando gradualmente el *Parlamento de Inglaterra*, en el que junto al rey estarán representadas todas las más significativas instituciones políticas y realidades territoriales del reino; por lo que para el año 1322 puede leerse la siguiente declaración del Parlamento inglés: *Todo lo que debe decidirse por el reino y por la totalidad de la comunidad política, debe ser discutido y determinado en el parlamento, por el rey nuestro señor, con el consenso de los prelados, de los condes, de los barones y de los commoners del reino, según la antigua costumbre*⁵³. La base de la constitución inglesa, entonces, es que la autoridad legislativa pertenece al Parlamento, el cual se compone por el rey, la Cámara de

⁵¹ ULLMANN, Walter, *Historia del pensamiento político en la Edad Media*, Barcelona, Ariel, 1997, p. 145. HAYEK, F. A. *The Constitution of Liberty*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1960, pp. 162-163. CARLYLE, A.J. *La Libertad Política. Historia de su concepto en la Edad Media y los tiempos modernos*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 31.

⁵² Citado por ULLMANN, Walter, *Historia del pensamiento político en la Edad Media*, op. cit., p. 145.

⁵³ FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*, op. cit., p. 51.

los Lores, y de la de los Comunes, y cuyas facultades son las de establecer leyes, de abrogarlas, alterarlas, o interpretarlas⁵⁴.

Ahora bien, el tiempo transcurrirá y junto a la *Carta Magna* de 1215 otros documentos semejantes aparecerán por aquellos siglos de la Edad Media en otros reinos cristianos, que, aún con las instituciones que éstos produjeron, no sobrevivieron a la aparición del Estado moderno, que en el continente vio triunfar en todas partes a la Monarquía absoluta⁵⁵. En este sentido, la situación en Inglaterra se presentaría de manera diferente, ya que el ligero absolutismo que apenas llegaría a entrever lograría ser limitado por el *Parlamento*. En efecto, aún cuando en la época del gobierno conciliar de los *Tudors* el centro del sistema era el rey, pues la más importante legislación del reino en este período era emanado, o bien directamente por el *Consejo*, o bien por el *Parlamento* mediante *Bills* promovidos por consejeros, sería erróneo pensar que ante esa muestra de docilidad por parte del *Parlamento* éste hubiera perdido toda su significación; más al contrario, son precisamente los acontecimientos de este período los que proporcionan la base para la teoría de su soberanía⁵⁶. Es decir, indiscutiblemente el *Parlamento* era la suprema autoridad; sin embargo, entre sus sesiones cortas y sus largos períodos de receso, los *parlamentos* iban y venían, a lo que se aunaba la mediocre habilidad de su personal, por lo que, frente a ello, el *Consejo* al estar

⁵⁴ DE LOLME, Jean Louis, *Constitución de Inglaterra*, op. cit., p. 141.

⁵⁵ FRAGA IRIBARNE, Manuel, *El Parlamento Británico. Desde la "Parliament Act" de 1991*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1960, p. 16. FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*, op. cit., p. 51. CARLYLE, A.J. *La Libertad Política. Historia de su concepto en la Edad Media y los tiempos modernos*, op. cit., p. 33.

⁵⁶ GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, op. cit., pp. 257-260. KEIR, David Lindsay, *The Constitutional History of Modern Britain. Since 1485*, Londres, Adam and Charles Black, 1960, p. 113.

siempre presente y trabajando, continuamente vigilante y activo, le proporcionaría a la Corona el más fino intelecto y la más firme ayuda en los momentos recurrentes de crisis que sufría la Inglaterra de aquella época⁵⁷.

Una vez analizados los orígenes de las asambleas feudales, que serían el germen de los modernos *parlamentos*, no tiene sentido que hagamos un intenso repaso cronológico de los acontecimientos que se sucedieron a partir del reinado de Jacobo I (*Estuardo*) en 1603 hasta la llegada al trono por parte de la casa de Hannover y con ello, el correspondiente triunfo del *Parlamento*. Basta con señalar que una vez destituido de la *Court of Pleas*, por parte de Jacobo I, Sir Eduard COKE entró a formar parte del *Parlamento*, proponiendo en 1628 la *Petition of Rights*⁵⁸. En 1642 el *Long Parliament* presenta ante el rey las *Nineteen Propotitions*, por las que le solicita a éste el derecho a nombrar a los consejeros, jueces, oficiales del reino y jefes militares. Sin embargo, ante la negativa del rey, Inglaterra será orillada a la Guerra Civil⁵⁹. Iniciada ésta y tras la ejecución del rey el 19 de enero de 1649, el 19 de mayo del mismo año Inglaterra se declara, mediante un acta promulgada por el *Parlamento*, como una *Commonwealth* en donde sin rey alguno o Cámara de los *Lords* se introduce un gobierno militar que,

⁵⁷ KEIR, David Lindsay, *The Consitutional History of Modern Britain. Since 1485*, op. cit., pp. 113-114.

⁵⁸ JENNINGS, Ivor, *El régimen político de la Gran Bretaña*, op. cit., p. 33. HAYEK, F. A. *The Constitution of Liberty*, op. cit., p. 168. DE LOLME, Jean Louis, *Constitución de Inglaterra*, op. cit., p. 245. Sobre la teoría del *Fundamental Law* en COKE, y su transformación en la teoría de la soberanía parlamentaria, véase sobretodo la primera parte de la obra de DORADO PORRAS, Javier, *Las teorías del Fundamental Law en la Inglaterra del siglo XVII*, op. cit., pp. 33-244.

⁵⁹ GUIZOT, Francois, *Historia de la Revolución de Inglaterra*, Barcelona, Imprenta de Francisco Oliva, 1837, t. I, pp. 14-15. FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*, op. cit., p. 68. WORMUTH, Francis D. *The Origins of Modern Constitutionalism*, Nueva York, Harper & Brothers, 1949, pp. 44-45.

bajo la dictadura de Oliver CROMWELL, intentará dar a Inglaterra una constitución escrita a través de una serie de documentos, entre los que se destaca el *Instrument of Government* de 1653⁶⁰.

Para 1660 se reinstaura la Monarquía en Inglaterra, la cual era esencialmente un retorno al gobierno del Derecho. Es decir, ello significaba principalmente un repudio a la arbitrariedad, tanto del rey como de los civiles o los militares, para regresar a un sistema de gobierno basado en el *Parlamento* y las Cortes del *Common Law*⁶¹. Pero aquí el *Parlamento* aún no libraba su mayor batalla, entre otras cosas porque Carlos II no comprendía por qué debía tratar de sus asuntos con un atajo de individuos (*a set of fellows*)⁶². En efecto, durante el reinado de éste, Inglaterra se vio agitada por las turbulencias causadas por las constantes luchas entre católicos y anglicanos, exacerbándose aún más el sentimiento ante las sospechas del catolicismo profesado por el rey, por lo que el *Parlamento* se negó a otorgarle subsidios a éste para sus gastos domésticos⁶³. Con la muerte del rey, su hermano Jacobo II le sucedería en el trono, pero debido a su declarado catolicismo igualmente se granjearía el desprecio de la mayoría de los ingleses⁶⁴, lo que obligaría a que en Junio de 1688 una comisión del *Parlamento* integrada por siete *pares*, tres *Tories* y cuatro *Whigs*, invitaran a Guillermo de Orange, yerno del rey, para destronarlo⁶⁵. Y así, con la huída a

⁶⁰ GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, op. cit., pp. 265-266.

⁶¹ KEIR, David Lindsay, *The Consitutional History of Modern Britain. Since 1485*, op. cit., pp. 230-231.

⁶² JENNINGS, Ivor, *El régimen político de la Gran Bretaña*, op. cit., p 35.

⁶³ GUIZOT, Francois, *Historia de la Revolución de Inglaterra*, op. cit., t.III, pp. 147-155.

⁶⁴ GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, op. cit., p. 266.

⁶⁵ KEIR, David Lindsay, *The Consitutional History of Modern Britain. Since 1485*, op. cit., p. 267.

Francia por parte de Jacobo II, y declarando el *Parlamento* como reyes de Inglaterra a Guillermo y Ana, es como llegamos a la más conservadora de las revoluciones, a la vez que la más liberal de todas: la *Glorious Revolution* o *Bloodless Revolution* y, con ella, al triunfo de la soberanía del *Parlamento*⁶⁶.

Ya después de la *Glorious Revolution* el triunfo del Parlamento era indiscutible, pues, tal y como dice GUIZOT, 1688 es la época de la verdadera libertad de Inglaterra. La nación representada por su parlamento fijó los límites por tanto tiempo indecisos de los derechos del rey y de los del pueblo, y prescribió al príncipe de Orange las condiciones bajo las cuales debía reinar⁶⁷. Es decir, esta *revolución* terminó en una serie de actas en las cuales no se consideró más interés que el del pueblo⁶⁸, como las contenidas en el célebre *Bill of Rights* de 1689 y que consolidaría aún más la soberanía del parlamento inglés⁶⁹. En ésta se confirmaba la línea en la cual Inglaterra se caracteriza por una fuerte y cada vez más irreversible primacía del parlamento, afirmando de manera respetuosa la tradición del gobierno mixto y del contrapeso de los poderes que caracterizaba profundamente su historia⁷⁰.

⁶⁶ TREVELYAN, G.M. *La Revolución inglesa: 1688-1689*, FCE, México, 1963, pp. 10-11. MAITLAND, F.W. *The Constitutional History of England*, op. cit., pp. 283-284. Esta parece ser también la opinión de KIER cuando señala que, para finales de año (1688) Guillermo entra de *facto* en posesión del capital y el gobierno, debido al exilio de Jacobo. KEIR, David Lindsay, *The Constitutional History of Modern Britain. Since 1485*, op. cit., p. 268.

⁶⁷ GUIZOT, Francois, *Historia de la Revolución de Inglaterra*, op. cit., t. III, p. 160.

⁶⁸ DE LOLME, Jean Louis, *Constitución de Inglaterra*, op. cit., p. 245.

⁶⁹ MAITLAND, F.W. *The Constitutional History of England*, op. cit., p. 284.

⁷⁰ FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*, op. cit., p. 90. KEIR, David Lindsay, *The Constitutional History of Modern Britain. Since 1485*, op. cit., p. 268.

De esta manera, la idea de que la constitución inglesa estaba en un estado de saludable equilibrio era compartida por todos; Rey, *Lords* y *Commons* estaban totalmente de acuerdo en no transgredir los derechos de cualquiera de ellos, ni ser tampoco una amenaza contra la libertad, lo cual suponía ser el resultado del reparto de poder entre los tres elementos que formaban el *parlamento* inglés⁷¹. Estamos ya, en definitiva, ante el reconocimiento de la soberanía parlamentaria en Inglaterra lograda tras las limitaciones impuestas al rey⁷². Pero más que limitaciones derivadas de los estatutos (*Bills, Acts*), las cuales por cierto destruyen pocos poderes regios, esas derivan sobretudo de convenciones constitucionales y de la nueva institución del *Gabinete* que comienza a desenvolverse a partir de este periodo, surgiendo así el presupuesto capital del gobierno parlamentario; es decir, la necesidad por parte del *Gabinete* de poseer la confianza del *Parlamento*, y por consiguiente, la fiscalización por éste de la política del ejecutivo⁷³.

El Parlamento inglés, en su constante lucha por disminuir cada vez más los poderes de la Corona hasta convertirla en una Monarquía limitada, irá produciendo cambios en la estructura constitucional más como un producto residual de una lucha por el poder que como el resultado de un propósito consciente, ayudado en

⁷¹ WORMUTH, Francis D. *The Origins of Modern Constitutionalism*, op. cit., p. 174.

⁷² DICEY, A. V. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres, McMillan, 1987, pp. 39-40. Sobre la concepción "jurídica" de DICEY véase, GORDON, Scott, *Controlling the State. Constitutionalism from Athens to Today*, op. cit., pp. 43-53. ROGERS, Robert, y WALTERS, Rhodri, *How Parliament Works*, op. cit., pp. 79-80. Sobre el principio de *soberanía parlamentaria* en el Reino Unido véase también, BRADLEY, Antony W, "The sovereignty of Parliament –form or substance?", en Jeffrey JOWELL y Dawn OLIVER (coords.): *The Changing Constitution*, Nueva York, Oxford University Press, 2000, pp. 23-58. OLIVER, Dawn, *Constitutional Reform in the UK*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, pp. 29-34.

⁷³ GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, op. cit., p. 270.

esto por situaciones coyunturales, así como por la debilidad de algunos Reyes; es decir, el Parlamento aprovechó la debilidad de la Monarquía en su beneficio⁷⁴. Este es el caso del Gabinete, el cual se iría transformando en una institución formal sólo a partir de la subida al trono de Jorge I en 1714, quien normalmente se hallaba ausente de las deliberaciones del *Cabinet*, debido a que como príncipe electo de Hannover se ocupaba más de los asuntos alemanes que de los negocios del reino de Inglaterra⁷⁵. Así pues, este hecho resulta ser de suma relevancia para nuestro estudio, pues nos muestra cómo, producto de una convención constitucional inglesa, se configura dentro de este sistema constitucional la institución de la responsabilidad ministerial que dejaría, si se nos permite la expresión, al rey en una especie de burbuja que lo protegería de posibles ataques por parte del *Parlamento*⁷⁶.

En efecto, como tanto el rey Jorge I como su sucesor tenían poco interés por los asuntos internos del reino inglés —a lo que se puede agregar el hecho de que ninguno conocía la lengua inglesa, además de que pasaban más tiempo en Hannover que en la Isla Británica—, el *Cabinet* iniciaba sus reuniones sin la presencia del monarca y, en consecuencia, los resultados de la discusión eran

⁷⁴ FRAGA IRIBARNE, Manuel, *El Parlamento Británico, Desde la "Parliament Act" de 1911*, op. cit., p. 16.

⁷⁵ HOOD PHILLIPS, Owen, y JACKSON, Paul, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Sweet & Maxwell, 2001, p. 340.

⁷⁶ DICEY, A. V. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, op. cit., p. 417. En este sentido, para MUNRO el estudio del derecho constitucional (inglés) forzosamente requiere atender a dos tipos de reglas (legales); el de las leyes y el de las convenciones. MUNRO, Colin R. *Studies in Constitutional Law*, Londres, Butterworths, 1987, pp. 52-53. Un estudio sobre el desarrollo de las convenciones constitucionales en el sistema constitucional inglés el de MARSHALL, Geoffrey, *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford, Clarendon Press, 1984.

comunicados al rey a través de un ministro⁷⁷. Así, el *Cabinet* tomó la costumbre de reunirse sin que el rey estuviera presente, sometiendo sin más a su firma las decisiones que en su ausencia se hubieran acordado, de suerte que este órgano no reconocido legalmente en la constitución inglesa, llegó a ser poco a poco el que de hecho ejercería el poder ejecutivo⁷⁸. Y, aunque las críticas sobre este sistema ministerial no se hicieron esperar, lo cierto es que con el tiempo se confirmó esta práctica como un eficaz mecanismo de limitación y control del poder⁷⁹.

En efecto, las ideas políticas irán creciendo gradualmente; el sistema de partidos y el principio de dependencia del gobierno mediante la confianza del *Parlamento*, especialmente en la Cámara de los Comunes, permitirá su desarrollo durante todo el siglo XVIII, o mejor conocido como el periodo histórico de la *long eighteenth-century*⁸⁰. Esto último podría haber sido acentuado por el hecho de la degeneración mental que afectaba a Jorge III, la despreciable personalidad de Jorge IV, o las cualidades intransigentes de Guillermo IV; de tal suerte que para 1782 el sistema ministerial dependiente de la confianza del rey llegaría a su quiebra⁸¹, y para 1832 con la *Reform Act* se determinaría que en lo sucesivo el

⁷⁷ MAITLAND, F.W. *The Constitutional History of England*, op. cit., p. 395.

⁷⁸ DE SMITH Stanley, y BRAZIER, Rodney, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Penguin Books, 1998, pp. 166-167. Por ello, para Eric BARENDT la ausencia de cualquier declaración legal acerca de los poderes del Primer Ministro y el Gabinete demuestran claramente el divorcio en el Reino Unido entre la ley constitucional y la práctica constitucional. BARENDT, Eric, *An Introduction to Constitutional Law*, Nueva York, Oxford University Press, 1998, p.113.

⁷⁹ WORMUTH, Francis D. *The Origins of Modern Constitutionalism*, op. cit., pp. 176-183.

⁸⁰ GONZÁLEZ ADÁNEZ, Noelia, *Crisis de los imperios. Monarquías y representación política en Inglaterra y España, 1763-1812*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 30.

⁸¹ KEIR, David Lindsay, *The Consitutional History of Modern Britain. Since 1485*, op. cit., pp. 381-382. TODD, A. *El Gobierno parlamentario en Inglaterra*, Madrid, La España Moderna, 1950, t. I, p. 330.

Ministro debía depender de la confianza de la mayoría en la Cámara de los Comunes, y, en última instancia, del electorado⁸².

Esta última introducción de los Ministros en el *Parlamento* le han dado la organización actual al gobierno parlamentario bajo tres principios fundamentales que, según TODD, serían en primer lugar la necesidad de un completo acuerdo en materia política, o en otras palabras, una homogeneidad ideológica entre los miembros del Gabinete, lo cual no es más que la pertenencia a un mismo partido político; por otro lado, también sería necesaria la renovación del Gabinete entero como consecuencia de su dependencia respecto a las mayorías parlamentarias y; por último, la existencia de un Primer Ministro como medio para asegurar el funcionamiento de la máquina ministerial y el cumplimiento de una política aceptable a la vez por el soberano y por el Parlamento⁸³.

En definitiva, el régimen parlamentario inglés termina por consolidarse en el momento en que se le reconoce al *Parlamento* el derecho a otorgarle su confianza al Gobierno. Ahora el Ejecutivo es responsable ante el Parlamento, y éste puede disolver el vínculo fiduciario en el momento en que le retire su confianza mediante una moción de censura (*vote of want of confidence*). La perfección del sistema llegaría años más tarde, pero en el sistema parlamentario

⁸²HOOD PHILLIPS, Owen, y JACKSON, Paul, *Constitutional and Administrative Law*, op. cit., p. 342. Más sobre Sir Robert PEEL y la *Reform Act* de 1832 véase LIVINGSTON SCHUYLER, Robert y COMSTOCK WESTON, Corinne, *British Constitutional History Since 1832*, Princeton, D. Van Nostrand Company, 1957, pp. 114-118.

⁸³TODD, A. *El Gobierno parlamentario en Inglaterra*, op. cit., t. I, p. 320. Véase también la obra de FRAGA IRIBARNE, Manuel, *El Gabinete Inglés*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1954, pp. 11-12.

la responsabilidad política y el voto de censura estarán presentes en Inglaterra desde los inicios del siglo XIX⁸⁴.

Ahora bien, en lo que a *constitucionalismo* se refiere, es evidente que el desarrollo que se dio en Inglaterra y Europa continental hasta finales del siglo XVIII discurrió por vías completamente diferentes. Y explicamos por qué. Ya hemos visto que para finales del siglo XVII, específicamente con la *Glorious Revolution* de 1688, el Parlamento inglés puso en marcha un proceso que acabaría operando la sustitución del principio de la soberanía del monarca por la soberanía parlamentaria. De ahí que, a partir de ese momento la legitimidad del poder descansara en los representantes de la sociedad. Pero en Francia la soberanía monárquica desaparecería hasta con la llegada de la Constitución de 1791, en la cual se afirmaba que la soberanía residía esencialmente en la nación, a la vez que se prohibía expresamente el mandato imperativo⁸⁵.

De acuerdo con esto, lo trascendental aquí sería que, según se ha dicho más arriba, la aparición del Estado constitucional y el *principio representativo* implicó irremediabilmente la negación del *principio imperativo*, a la vez que propiciaba la caída del Antiguo Régimen. Dicho esto, y antes de que analicemos el régimen parlamentario y las transformaciones que harían necesaria su racionalización, es necesario delimitar, aunque sea de manera sucinta, la fundamentación teórica de la representación política que encuentra sus orígenes

⁸⁴ VIRGALA FORURIA, Eduardo, "Los orígenes en Inglaterra de la responsabilidad parlamentaria y de los votos de censura", en *Revista de Derecho Público*, op. cit., p. 765.

⁸⁵ PEREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, op. cit., pp. 641-649.

en los momentos revolucionarios a finales del siglo XVIII. Es importante señalar esto último ya que, a la postre, la representación es el presupuesto cardinal sobre el cual se apoya la condición misma del *Parlamento* como institución representativa⁸⁶. De ahí que, cuando LOEWENSTEIN afirme que la técnica de la representación ha sido una invención tan decisiva para el desarrollo político de occidente como lo ha sido para la humanidad la invención del vapor, la electricidad, o la fuerza atómica, lo haga bajo el entendido de que la idea de la distribución del poder está esencialmente unida a la teoría y práctica de la representación, así como a la técnica gubernamental que se basa en ella; es decir, fue la técnica de la representación política la que hizo posible que la institución del parlamento fuera un detentador del poder separado e independiente del gobierno⁸⁷.

Por esta razón, es necesario hacer mención del efecto transformador más importante entre el modelo de representación en su etapa medieval respecto a su correlativo moderno, puesto que en él está una de las claves interpretativas de la función de control que ejerce el *Parlamento*, en su calidad de órgano representante del pueblo. Dicha transformación consiste en que en el medioevo la autoridad política central permanecía en manos del poder monárquico, y el parlamento era más bien el instrumento de contención de éste; en el moderno, por el contrario, el parlamento como expresión más directa de la soberanía popular

⁸⁶ GARRORENA MORALES, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991, pp.17-18. Guiseppe DUSO, "Génesis y lógica de la representación política moderna", en Francisco J. BASTIDA (coord.): *La representación política*, Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional, No. 3, 2004, p. 73.

⁸⁷ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, op. cit., pp. 57-60.

tiene un papel de protagonista más que de antagonista⁸⁸; por eso se dirá que, *la lucha por el gobierno representativo corresponde al tránsito de la Monarquía constitucional a la Monarquía parlamentaria*, lo que supone una tensión entre las titularidades representativas de la Nación y el Rey⁸⁹. En este sentido, las consecuencias que se derivaron de la transposición de atribución soberana a favor del pueblo, afectaron de manera considerable al concepto de *representación política*, y con él, a la construcción del Estado democrático, pues, siguiendo a GARRORENA, hemos pasado de la *representación ante el poder* al concepto *representación-poder*, lo que, a la postre, significa que ahora *representar* no es “actuar ante”, sino “estar por”, es decir, no es actuar por nosotros ante el poder, sino estar por nosotros en el poder⁹⁰. En definitiva, es así como el *Parlamento* se convirtió en el órgano del Estado que representa a la nación, precisamente porque pasó de la parte de los *súbditos* a la del *Estado*⁹¹.

3. EL PRINCIPIO REPRESENTATIVO EN EL SIGLO XVIII

El modelo de la representación política se nutrió, en principio, de importantes aportaciones por parte de la teoría inglesa⁹², sin embargo no será hasta finales del siglo XVIII cuando se intensifique el debate sobre la idea de la *representación*

⁸⁸ COTTA, Maurizio, “Parlamentos y representación”, en G. PASQUINO, S. BARTOLINI, M. COTTA *et al.*, *Manual de ciencia política*, op. cit., p. 278.

⁸⁹ OLLERO, Carlos, “El sistema representativo”, en *Revista de Estudios Políticos*, No. 119, 1961, p. 4.

⁹⁰ GARRORENA MORALES, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, op. cit., pp. 49-50.

⁹¹ SARTORI, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, op. cit., p. 230.

⁹² PITKIN, Hanna Fenichel, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 4 y 15. HOBBS, Thomas, *Leviatán*, op. cit., cap. XVI, p.137.

*política*⁹³, principalmente en la etapa prerrevolucionaria francesa, que a la postre logrará una democracia representativa un tanto relativa, puesto que sólo con el ulterior reconocimiento del sufragio universal se logrará hablar de una coincidencia entre democracia y representación⁹⁴, pero que, sin embargo, ya la soberanía está pensada a favor del pueblo⁹⁵. De esta manera, las bases para la formación del gobierno representativo estuvieron sentadas, primeramente, desde el triunfo de la *Glorious Revolution*; posteriormente las colonias americanas, que habían tenido experiencia con asambleas representativas y su lema revolucionario *no taxation without representation*⁹⁶ (*ninguna tributación sin representación*), confirmarían que la única manera de imponer impuestos era a través de la convocatoria de representantes electos; y por último, la crisis financiera en Francia llevaría a la monarquía a convocar a los *Etats généraux*, a la vez que le reconocía al pueblo un derecho inalienable para autorizar la carga impositiva⁹⁷.

Todas estas inflexiones hicieron que, como dice MANIN, se reconociera que la fórmula de elección era la mejor opción para la designación de los representantes del pueblo. De ahí se explica que el *consentimiento* del pueblo sea un principio

⁹³ Sobre esto, véase toda la primera parte de la obra de Domenico FISICHELLA, *La Rappresentanza politica*, Milán, Giuffrè, 1983, pp. 55-137.

⁹⁴ BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, op. cit., p. 42. TORRES DEL MORAL, Antonio, "Derecho de representación política y democracia representativa", en *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*, Madrid, COLEX, 2003, p. 28. PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 622. SANTAMARÍA OSSORIO, Julián, "Democracia parlamentaria y sistemas de partidos", en Manuel RAMÍREZ (ed.): *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta, 1997, p. 174.

⁹⁵ ROSS, Alf, *¿Por qué democracia?* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p.32.

⁹⁶ PITKIN, Hanna Fenichel, *El concepto de representación*, op. cit., p.4.

⁹⁷ PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 623.

básico para la formación de cualquier tipo de gobierno que se deseara elegir⁹⁸; lo que, por cierto, ya había sido reconocido por John LOCKE cuando decía: *Al ser los hombres, como ya se ha dicho, todos libres por naturaleza, iguales e independientes, ninguno puede ser sacado de esa condición y puesto bajo el poder político de otro sin su consentimiento*⁹⁹; es decir, cuando se estableció el gobierno representativo, la tradición medieval y las teorías modernas del derecho natural convergieron para hacer del consentimiento y la voluntad de los gobernados la única fuente de legitimidad y obligación política¹⁰⁰. En tal contexto, la elección pasaba a revestir un nuevo significado: en cuanto expresión de la voluntad de los ciudadanos constituye el único acto que puede legitimar al cuerpo representativo: *sin elección no hay representación*¹⁰¹. Una vez aceptada la necesidad de la *representación política* del pueblo, así como el modo en que ésta se iba a conseguir, es decir, a través de una elección, se presentarían otras cuestiones de diversa índole, tal y como lo veremos en seguida.

En primera instancia encontramos que el concepto de *representación política* está íntimamente ligado con el tema de la naturaleza sustancial de las instituciones *preparlamentarias* o asambleas medievales y los modernos parlamentos, por cuanto se encuentran diferencias acuciantes entre un modelo y otro. Por un lado, para la teoría política medieval, el pueblo únicamente estará representado a través

⁹⁸ MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, op. cit., p. 110. COTTA, Maurizio, "Parlamentos y representación", en G. PASQUINO, S. BARTOLINI, M. COTTA *et al.*, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza, 1988, p.276.

⁹⁹ LOCKE, John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, op. cit., p. 111.

¹⁰⁰ MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, op. cit., p.116. SIEYÈS, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, op. cit., cap. IV, p.74

¹⁰¹ DUSO, Gisepppe, "Génesis lógica de la representación política moderna", en *La Representación Política*, op. cit., p.79.

del Monarca, por lo que, en virtud del *Paktum* entre él y el pueblo, se convertirá en *maior populo o maior principe*¹⁰²; mientras que en los sistemas representativos modernos el *locus* estaría en los *Parlamentos*. De ahí que, como dice COTTA, básicamente se podría señalar que en el parlamentarismo premoderno encontramos una representación de tipo corporativo, mientras que en el parlamentarismo moderno aquella sería de tipo individualista¹⁰³.

De esta manera, en Inglaterra primero y en Francia después, se desarrollará el proceso de transformación de los contenidos de la representación, pero aunque el término se mantenga ésta se referirá a sujetos distintos. En Inglaterra, el debilitamiento del Monarca en beneficio del Parlamento trae como consecuencia que sea éste el representante de todo el reino y que los parlamentarios se liberen de las ataduras del mandato imperativo asentando su relación con los electores en un principio de confianza que garantiza su total independencia¹⁰⁴; Por otra parte, en Francia una de las claves implicadas en la formulación originaria del moderno concepto de representación estaría en el argumento de la representación como condición de existencia de la soberanía nacional; argumento que le serviría a los constituyentes franceses de 1791 para invertir el esquema que reconocía la representación del Estado a cargo del Monarca por otro en el cual el sujeto de imputaciones soberanas debería ser la Nación misma; pero para ello, dicha Nación cobraría realidad únicamente a través de sus representantes. De ahí que

¹⁰² DE VEGA GARCÍA, Pedro, "Significado constitucional de la representación política", en *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., p. 26.

¹⁰³ COTTA, Maurizio, "Parlamentos y representación", en G. Pasquino, S. Bartolini, M. Cotta y otros: *Manual de ciencia política*, op. cit., p. 278.

¹⁰⁴ PORTERO MOLINA, José A. "Sobre la representación política", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, No. 10, 1991, p.91.

la construcción de la soberanía nacional se resolviera mediante la *sustitución de la representación absortiva del Monarca por la representación electiva del Parlamento*¹⁰⁵.

Es necesario reconocer que en Inglaterra se llegaría al mandato representativo por razones pragmáticas, por cuanto que dicho principio le otorgaba una gran flexibilidad al representante en su actuación, de suerte que éste, a través de la fórmula inglesa del *trust* basado en la figura testamentaria del fideicomiso, contaba con la confianza del representado¹⁰⁶. Ahora bien, ya para 1653, con el *Agreement of the People*, se daba por supuesto que los representantes tenían la suprema confianza (*trust*) en orden al cuidado del conjunto¹⁰⁷. Pero será Edmund BURKE en su célebre *Discurso a los electores de Bristol*, de 1774, quien ponga política y doctrinalmente de manifiesto la necesidad del modelo representativo burgués¹⁰⁸, y, con él, la consagración del mandato representativo; haciéndolo en los siguientes términos: *El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener...sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien*

¹⁰⁵ GARRORENA MORALES, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, op. cit., pp. 23-28. HÄBERLE, Peter, "Representación en la Unión Europea. Una contribución a una teoría constitucional europea", en *La Representación Política*, Fundamentos: Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional, op. cit., p. 254.

¹⁰⁶ CAAMAÑO, F. citado por ABELLÁN, Ángel Manuel, "Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 92, 1996, pp. 167-168.

¹⁰⁷ TORRES DEL MORAL, Antonio, "Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos", en *Revista de Derecho Político*, UNED, No. 14, 1982, p. 9.

¹⁰⁸ ABELLÁN, Ángel Manuel, "Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política", en *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., p. 168.

*general que resulta de la razón general del todo. Elegís un diputado; pero cuando le habéis escogido, no es el diputado de Bristol, sino un miembro del Parlamento*¹⁰⁹.

De acuerdo con todo esto, es cierto que las razones y motivaciones prácticas que determinaron en Inglaterra la sustitución del mandato imperativo por el mandato representativo también se hicieron notar en el proceso revolucionario francés¹¹⁰. Esto se debió, en gran parte, a la enorme influencia filosófica que tuvieron tanto MONTESQUIEU como DE LOLME, cuando realizaron la defensa del *principio representativo*, en contraposición a las posturas democráticas más radicales de la época, y cuyo máximo exponente sería ROUSSEAU¹¹¹. Sin embargo, también es cierto que, ya con anterioridad, los *Federalist Papers* de los nacientes EE.UU. (1787) habían concebido la forma de Estado republicana como *una democracia representativa*¹¹².

Efectivamente, la idea dominante en el plano teórico que impregna toda la obra del *Federalist* es la distinción elaborada por MADISON entre régimen *democrático* y régimen *republicano*¹¹³. Así pues, dirá que las democracias—*por la que entiende una sociedad integrada por un reducido número de ciudadanos, que se reúnen y administran personalmente el gobierno*— han dado siempre el

¹⁰⁹ BURKE, Edmund, “Discurso a los electores de Bristol (1774)”, en *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 312-313.

¹¹⁰ DE VEGA GARCÍA, Pedro, “Significado constitucional de la representación política”, en *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., p. 28.

¹¹¹ FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución, desde la Antigüedad hasta nuestros días*, op. cit., p. 82.

¹¹² HÂBERLE, Peter, “Representación en la Unión Europea. Una contribución a una teoría constitucional europea”, en *La Representación Política*, op. cit., p. 254.

¹¹³ FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución, desde la Antigüedad hasta nuestros días*, op. cit., p. 107.

espectáculo de su turbulencia y pugnas, probando, una y otra vez, lo breves que son sus vidas como violentas son sus muertes; razón por la cual, una *república*, o sea, un gobierno en que tiene efecto el sistema de representación, ofrece, a través de sus distintas perspectivas, la solución a los problemas de gobierno que requiere una comunidad¹¹⁴.

Por otra parte, Jean Jaques ROUSSEAU, al defender la democracia directa –por la que entendía el gobierno de todos–, dirá *que el pueblo inglés cree ser libre: se equivoca mucho; no lo es sino durante la elección de los miembros del Parlamento; pero tan pronto como son elegidos es esclavo, no es nada. En los breves momentos de libertad, el uso que hace de ella merece que la pierda*¹¹⁵. Sin embargo, MONTESQUIEU, como buen conocedor de la Constitución inglesa que era, señalaría que *la gran ventaja de los representantes es que tienen capacidad para discutir los asuntos. El pueblo en cambio no está preparado para esto, lo que constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia*¹¹⁶; por lo tanto, para el francés *el pueblo es admirable cuando realiza la elección de aquellos a quienes debe confiar parte de su autoridad, porque no tiene que tomar decisiones más que a propósito de cosas que no puede ignorar y de hechos que caen bajo el dominio de los sentidos*¹¹⁷. Y en parecidos términos a los del Barón de la Brède, Jean Louis DE LOLME comprendió que *la mayor parte de la muchedumbre están*

¹¹⁴ AA. VV., *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, n. 10, p. 39. PORTERO MOLINA, José A. “Sobre la representación política”, op. cit., p. 94.

¹¹⁵ ROUSSEAU, Juan Jacobo, *Contrato Social*, Madrid, Espasa, 1972, libro III, cap. XV, p.112. RUBIO CARRACEDO, José, *¿Democracia o Representación? Poder Y legitimidad en Rousseau*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp. 134-135.

¹¹⁶ MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, op. cit., p. 12.

¹¹⁷ *Ibidem*, p.109

ocupados en acudir a su propia subsistencia, no tienen tiempo, y por razón de su mala educación, no tienen tampoco instrucción necesaria para funciones de esta especie... así también el mayor número de ciudadanos tiene que entregarse a ciertas personas de más talento que ellos, para ejecutar aquellas cosas que requieren muchas cualidades en los que tienen que hacerlas. De acuerdo a todas estas consideraciones, el francés concluye que la multitud, por lo mismo que es una multitud, no puede resolver nunca con madurez¹¹⁸.

Ahora bien, recordando que *L' Encyclopédie* era el mejor documento sobre las ideas de la burguesía francesa del siglo XVIII¹¹⁹, donde, por cierto, aparece la voz *Representantes* —probablemente de la pluma de D'Holbach—, se explica el hecho de que el liberalismo doctrinario no tendrá más que asomarse a los filósofos franceses, y en especial a su más genuino órgano de expresión, y donde se dice que *los representantes de una nación son ciudadanos elegidos que en un gobierno moderado son encargados por la sociedad de hablar en su nombre, defender sus intereses, impedir que se les oprima y colaborar en la administración¹²⁰*. Sin embargo, en este artículo aún persiste el mismo fundamento de participación política que en el antiguo régimen, tanto en su etapa feudal como en la absolutista¹²¹ cuando dice: *Estas asambleas, para ser útiles y justas, deberían estar compuestas por aquellos a quienes sus posesiones hacen ciudadanos, y cuya situación y cultura les colocan en condiciones de conocer los*

¹¹⁸ DE LOLME, Jean Louis, *Constitución de Inglaterra*, op. cit., p. 205.

¹¹⁹ TOUCHARD, Jean, *Historia de las ideas políticas*, op. cit., p. 317.

¹²⁰ "Representantes", en AA.VV. *La Enciclopedia. (Selección de artículos políticos)*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 172

¹²¹ TORRES DEL MORAL, Antonio, "Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional", en *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., p. 162.

*intereses de la nación y las necesidades de los pueblos: en una palabra, es la propiedad la que hace al ciudadano; es decir, es en función al poder económico como el hombre adquiere el derecho de hacerse representar*¹²².

Pero si nos preguntamos por el origen de la representación política tal cual la pensamos hoy en día, el momento histórico que inmediatamente llama nuestra atención es el constituido por la Revolución francesa¹²³. Para ello, decíamos anteriormente, los ideólogos revolucionarios tendrían que hacer abstracción de la doctrina de la *soberanía nacional* a fin de *arrancar* el poder de las manos del Monarca y depositarlas en las del pueblo, quedando demostrado, como bien apunta CARRÉ DE MALBERG, que *el régimen representativo tiene su punto de partida en el sistema de la soberanía nacional, así como, recíprocamente el concepto de soberanía nacional conduce esencialmente al gobierno representativo*¹²⁴. De ahí que el antagonista histórico que va a entrar en liza, como titular de la soberanía y expresión de la representación política, sea la Nación, que, cargada de significación sociológica, se llegará a constituir en una fuerza política decisiva, y cuyo profundo significado vendrá dado por el abate SIEYÈS¹²⁵.

Ahora bien, cuando en el proceso revolucionario francés se planteó la cuestión de la naturaleza de la representación y del carácter del mandato, siempre se tuvieron presentes las desventajas que ofrecía la democracia directa frente a

¹²² "Representantes", en *La Enciclopedia. (Selección de artículos políticos)*, op. cit., pp. 180-181.

¹²³ DUSO, Gisepe, "Génesis lógica de la representación política moderna", op. cit., 73.

¹²⁴ CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría General del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p.914.

¹²⁵ OLLERO, Carlos, "El sistema representativo", en *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., p. 3.

las ventajas del sistema representativo¹²⁶. De acuerdo con esto, es sabido que CONDORCET, aún cuando utiliza por primera vez el concepto de democracia representativa, defendió siempre la participación directa popular, al menos para la aprobación de la Constitución y de la Declaración de Derechos¹²⁷; sin embargo, será SIEYÈS quien habrá de llevar el peso de la concepción del gobierno representativo frente a las propuestas de democracia directa¹²⁸; De ahí que el abate francés entendiera a la soberanía nacional no como un poder fraccionado individualmente o por distritos, sino como un poder indiviso de la nación como un todo¹²⁹, por lo que la nación vendría a ser *un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y representados por la misma legislatura*¹³⁰.

A mayor abundamiento, para SIEYÈS es preciso acudir a la naturaleza misma de la democracia y del gobierno representativo, a fin de encontrar el mejor régimen de gobierno posible; haciéndolo en los siguientes términos: *Los ciudadanos pueden dar su confianza a alguno de ellos. Para la utilidad común designan representantes mucho más capaces que ellos mismos de conocer el interés general y de interpretar su propia voluntad a este respecto. La otra manera de ejercer su derecho a la formación de la ley es concurrir uno mismo*

¹²⁶ DE VEGA GARCÍA, Pedro, "Significado constitucional de la representación política", en *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., p. 31.

¹²⁷ TORRES DEL MORAL, Antonio, "Derecho de representación política y democracia representativa", en *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*, op. cit., p. 30. CONDORCET *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Madrid, Nacional, 1980, p. 46.

¹²⁸ PORTERO MOLINA, José A. "Sobre la representación política", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, op. cit., p. 95.

¹²⁹ TORRES DEL MORAL, Antonio, "Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos", en *Revista de Derecho Político*, op. cit. p. 10; y en "Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional", en *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., p. 173.

¹³⁰ SIEYÈS, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, op.cit., cap. I, p.29.

*inmediatamente para hacerla. Este concurso inmediato es lo que caracteriza a la verdadera democracia. El concurso mediato designa al gobierno representativo*¹³¹. La diferencia entre estos dos sistemas políticos es enorme. Bajo estos argumentos, SIEYÈS se decantará por el *gobierno representativo* de la siguiente manera: *La elección entre estos dos métodos de hacer la ley no puede ser dudosa entre nosotros. La gran pluralidad de nuestros conciudadanos no tiene bastante instrucción ni bastantes momentos de ocio para querer ocuparse directamente de las leyes que han de gobernar a Francia; su parecer es, pues, el de nombrarse representantes. Y puesto que es el mayor número, los hombres esclarecidos, así como los demás, deben someterse a él*¹³².

Pero su concepción del *gobierno representativo* también es crucial, sobretudo, en lo relativo al control político hacia la figura del Parlamento. Efectivamente, resulta decisiva la exclusión de la independencia absoluta de representante que SIEYÈS propone, por cuanto la confianza (*trust*) que impregna todo el sistema político debe impedir la alienación de los derechos del elector y la autonomía absoluta del elegido, bajo diversos mecanismos de control¹³³; De ahí que, su modelo de *base democrática y edificio representativo* presente rasgos totalmente originales, tales como la reducción al máximo del tiempo del mandato parlamentario (dos o tres años) y renovación anual por tercios; posibilidad de revocación y radiación de los diputados por las asambleas primarias;

¹³¹ Citado por CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría General del Estado*, op. cit., p. 963.

¹³² *Idem*.

¹³³ MAÍZ, Ramón, "Estado constitucional y Gobierno representativo en E.J. Sieyès", *Revista de Estudios Políticos*, No. 72, 1991, p. 79.

reorganización integral igualitaria del territorio político; fomento de una auténtica opinión pública, y por último; creación de una auténtica moral ciudadana¹³⁴.

Por otro lado, y de acuerdo con esto último, no cabe olvidar que el reconocimiento constitucional del principio de publicidad parlamentaria representó un gran avance en la construcción de la democracia moderna. En este sentido, defender la publicidad de los actos del Parlamento significó, por un lado, romper con el carácter secreto de la política, propio de las concepciones dictatoriales y absolutistas, y, por el otro, eliminar el distanciamiento entre representantes y representados¹³⁵. De tal suerte que la voluntad de los diputados, que equivalía a la de la nación, reflejaba públicamente los valores e intereses colectivos de la opinión pública burguesa¹³⁶; sin embargo, en ningún caso podríamos aceptar que, con la conjunción de estas tres categorías liberales (*representación, Parlamento y publicidad*) en el constitucionalismo dieciochesco, estemos ante un sistema constitucional acabado; más al contrario, éstas experimentaron, durante los últimos dos siglos, profundas transformaciones a fin de adecuar la concepción liberal de la representación y la publicidad al desarrollo y profundización de la democracia representativa¹³⁷. Para lograr esto, la adecuación de la concepción liberal de la representación a la nueva realidad democrática se llevaría a cabo

¹³⁴ MAÍZ, Ramón, "Estado constitucional y Gobierno representativo en E.J. Sieyès", *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., p. 80.

¹³⁵ DE VEGA GARCÍA, Pedro, "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 43, 1985, pp. 45-50.

¹³⁶ ABELLÁN, Ángel Manuel, *El estatuto de los partidos parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1992, p. 140.

¹³⁷ ABELLÁN, Ángel Manuel, "Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política", en *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., p. 171.

desde la desmitificación del principio de la soberanía nacional, logrado a través del pragmatismo *utilitarista*¹³⁸.

De acuerdo a esto, y ya para terminar con la fundamentación teórica del principio representativo liberal, debemos señalar dos aspectos importantes acerca del *utilitarismo*; primeramente, éste parte de un realismo escéptico acerca de la condición humana y del pluralismo moral de la sociedad, de lo que se deriva una concepción de la democracia que implica la reducción de las desigualdades sociales y la necesidad de fuertes mecanismos institucionales de control de los gobernantes y la participación popular; y por último, que su examen debe remitirse forzosamente a su reconocido fundador, Jeremy BENTHAM¹³⁹.

En este sentido, sobre la base de un criterio racional del bien social como la mayor felicidad del mayor número de individuos en una sociedad¹⁴⁰, los *utilitaristas* argumentarán de forma diversa que todos los hombres, o la mayoría de ellos por lo general, están motivados por sus propios intereses, lo que haría que cada individuo fuera el único guardián de confianza de su propio interés¹⁴¹. Es decir, para los *utilitaristas* que se situaban frente al optimismo antropológico

¹³⁸ PORTERO MOLINA, José A. "Sobre la representación política", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, op. cit., p. 99.

¹³⁹ COLOMER, Joseph M. "Teoría de la democracia en el utilitarismo (En torno al pensamiento político de Jeremy Bentham)", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 57, 1987, p. 8. TOUCHARD, Jean, *Historia de las ideas políticas*, op. cit., p. 314. METTEUCCI, Nicola, *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, op.cit., p. 266.

¹⁴⁰ MACPHERSON, C. B. *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza, 1982, p. 37.

¹⁴¹ PITKIN, Hanna Fenichel, *El concepto de representación*, op. cit., pp. 219-220.

imperante en la época¹⁴², ningún gobierno puede actuar realmente por los mejores intereses de los sujetos que de él dependen; de suerte que se podría pensar que la *representación*, según el enfoque que ellos hacen, se hace imposible ahí donde el representante (al ser un hombre) puede actuar sólo en su propio interés¹⁴³. Por esta razón, como dice MACPHERSON, el problema político consistía en encontrar un sistema para elegir y autorizar gobiernos que establecieran y protegieran una sociedad de mercado libre, y que al mismo tiempo protegieran a los ciudadanos de la rapacidad de los gobiernos¹⁴⁴.

BENTHAM encontraba la solución al problema anteriormente planteado en el reconocimiento de la democracia como la mejor forma de Estado, lo cual implicaba a la República como la forma de gobierno más adecuada a los principios utilitarios y a la democracia representativa, así como también la más coherente con la soberanía popular¹⁴⁵. Es decir, el modelo político del inglés no es otro más que el Estado constitucional, articulado desde los principios fundamentales del utilitarismo y libre de toda connotación iusnaturalista; un régimen de libertad y democracia que sustituye los principios estructurales del Estado nacido con las revoluciones del siglo XVIII por otros correlativos a su visión *utilitarista*¹⁴⁶. Esta solución propuesta por BENTHAM, y que en palabras de PENDAS GARCÍA podría

¹⁴² COLOMER, Joseph M. "Teoría de la democracia en el utilitarismo (En torno al pensamiento político de Jeremy Bentham)", en *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., p. 8.

¹⁴³ PITKIN, Hanna Fenichel, *El concepto de representación*, op. cit., pp. 220-221.

¹⁴⁴ MACPHERSON, C. B. *La democracia liberal y su época*, op. cit., p. 47.

¹⁴⁵ VARELA SUANZES, Joaquín, "La monarquía en la teoría constitucional británica durante el primer tercio del siglo XIX", en *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, No. 23, 1994, pp. 37-38.

¹⁴⁶ PENDAS GARCÍA, Benigno, *Jeremy Bentham: Política y Derecho en los orígenes del Estado Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 324.

ser denominada con todo rigor como *democracia radical*, se construiría a partir de la atribución al pueblo de la titularidad de la soberanía, para después delegar a una minoría las funciones políticas que tiendan a hacer más eficaz la expresión y ejecución de la voluntad del soberano¹⁴⁷. En este sentido, *el pueblo es el soberano, y ello convierte al Parlamento en omnicompetente, pero no en omnipotente, como habían defendido, Coke o Blakstone*¹⁴⁸.

De esta forma, sería a través de la *representación* como, según la teoría *utilitarista* de BENTHAM, se podría originar una congruencia entre el interés del gobierno y la comunidad¹⁴⁹. De ahí que la *representación* hace posible que todos participen en el gobierno actuando como el juez último, por cuanto hace que el gobernante actúa de acuerdo a los intereses de los sujetos gobernados¹⁵⁰. De acuerdo con esto último, va tomando cuerpo la idea de la responsabilidad política del representante, frente a la confianza ilimitada en su capacidad intelectual y su superior rectitud moral¹⁵¹. En este sentido es evidente que BENTHAM amplía el campo de la teoría democrática de su época, ya que, en el objetivo de la maximización de la responsabilidad de las elites gobernantes, encuentra un terreno en el que se complementan la concepción de la democracia como

¹⁴⁷ PENDAS GARCÍA, Benigno, *Jeremy Bentham: Política y Derecho en los orígenes del Estado Constitucional*, op. cit., pp. 324-325.

¹⁴⁸ DORADO PORRAS, *La Lucha por la Constitución. Las teorías del Fundamental Law en la Inglaterra del siglo XVII*, op. cit., pp. 33-136.

¹⁴⁹ PITKIN, Hanna Fenichel, *El concepto de representación*, op. cit., p. 223.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 227. ABELLÁN, Ángel Manuel, "Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política", en *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., p. 171.

¹⁵¹ PORTERO MOLINA, José A. "Sobre la representación política", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, op. cit., p. 100.

protección del ciudadano y la concepción de la democracia como participación¹⁵². Para BENTHAM, la participación de las distintas clases en el supremo poder legislativo es vital, por cuanto facilita frecuentes cambios de condición entre gobernantes y gobernados, lo cual hace que los gobernantes sean responsables ante los electores y el país; pues en definitiva, el poder no sólo debe estar auténticamente legitimado por el pueblo, también debe ser controlado por el pueblo y, en consecuencia, responsable ante él¹⁵³. Esta es, en suma, la gran aportación de Jeremy BENTHAM, pues, siguiendo a COLOMER, es evidente la pasión del inglés por las reformas, en la que impresiona su infatigable interés por el respeto del derecho y la necesidad de controlar los abusos del poder; de ahí que su pensamiento enlace perfectamente con los problemas básicos a los que ha querido dar respuesta el moderno Estado de Derecho¹⁵⁴.

3.1. El absolutismo inglés y su justificación

El principio de la división y equilibrio de poderes constituye el fundamento orgánico del Estado liberal de Derecho, que llegando hasta nuestros días -aunque con algunas transformaciones, y aun enfrentándose a diferentes problemas- permite asegurar la libertad e igualdad política de los ciudadanos¹⁵⁵. Ahora bien, desde los inicios del pensamiento político, esa libertad a la que nos referimos, nunca es planteada en términos abstractos, sino que siempre se trata de una exigencia de

¹⁵² COLOMER, Joseph M. "Teoría de la democracia en el utilitarismo (En torno al pensamiento político de Jeremy Bentham)", en *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., p. 20.

¹⁵³ FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución, desde la Antigüedad hasta nuestros días*, op. cit., p. 102.

¹⁵⁴ COLOMER, Joseph M. "Teoría de la democracia en el utilitarismo (En torno al pensamiento político de Jeremy Bentham)", en *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., p. 24.

¹⁵⁵ HELLER, Hermann, "Estado de Derecho o Dictadura" en *Escritos políticos*, Madrid, Alianza, 1985. p. 286. GARCÍA ROCA, Javier, "Del principio de la división de poderes", op.cit., p. 1087.

la libertad respecto a algo¹⁵⁶. De tal suerte, que el principio de la división de poderes aparece con la intención de exigir el reconocimiento de los derechos de libertad e igualdad del ciudadano, tales como, los religiosos, de expresión, políticos, civiles, económicos y sociales entre otros. Pero, para comprender la esencia del principio de la división de poderes, es necesario situarse en el momento histórico del Estado absoluto, pues la evolución de éste -posterior al Estado feudo-medieval, pero anterior al Estado de Derecho- permitió crear el clima propicio para la sentar las bases de la filosofía del pensamiento político liberal¹⁵⁷.

Entonces, ya en el siglo XVI el orden medieval se encontraba en una vertiginosa transformación, debido entre otras cosas, a las guerras religiosas que fueron minando las relaciones entre el poder temporal y el espiritual hasta destruirlas, pues los diques impuestos por la Iglesia fueron derribados por la filosofía elaborada durante el movimiento de Reforma, al abstraer para su causa la doctrina del derecho natural que identificaba la voluntad de Dios, a través de una interpretación de la razón y la conciencia humana¹⁵⁸. Igualmente, la expansión demográfica, el crecimiento comercial, industrial y agropecuario en mayor escala, fueron factores decisivos para la desaparición del sistema feudal europeo. Dicho fenómeno económico-social trajo consigo sus consecuencias políticas, pues una nueva clase emergente demandaba un Estado más centralizado, o más intervencionista, para que velara por sus intereses y garantizara la paz tanto en el

¹⁵⁶ GARCÍA PELAYO, Manuel, "Derecho Constitucional Comparado", en *Obras Completas*, t. I, op. cit. pp. 343-344. McILWAIN, Charles, *Constitucionalismo antiguo y moderno*, op. cit., p. 199.

¹⁵⁷ LUCAS VERDÚ, Pablo, *Estado liberal de Derecho y Estado Social de Derecho*, op. cit., p. 10.

¹⁵⁸ Raymond, *Historia de las Ideas Políticas*, Barcelona, labor, 1930, p. 269.

interior como en el exterior¹⁵⁹. Por lo tanto, los señores feudales ya no podían servir más a los intereses ni de la naciente burguesía, ni de la creciente monarquía, creándose así: el Estado absoluto¹⁶⁰.

El Estado absoluto se caracteriza, según MATTEUCCI, por la tendencia al monopolio del poder político y de la fuerza por parte de una instancia superior que no reconoce otra autoridad tanto en el plano internacional, como en el plano interno, ya que no admite en su seno ninguna justicia privada ni instancia que pueda participar en el poder político¹⁶¹. Es por ello que, como dice PECES BARBA, *este cambio social y económico tiene su paralelo en el campo político, donde las estructuras del poder político medieval son sustituidas por el Estado como forma del poder racional centralizado y burocrático*¹⁶². De tal suerte que, aquí comenzamos a ver una estructura estatal racionalizada. Es decir, un Estado soberano, ilimitado, racional, burocrático y legalista al que HOBBS no dudó en calificar de *dios mortal que asegura, bajo el Dios inmortal, nuestra paz y nuestra defensa*¹⁶³.

¹⁵⁹ FIORAVANTI, Maurizio, *Los derechos fundamentales, apuntes de historia de las constituciones*, op. cit., pp. 28-30. HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, op. cit., 1983, p. 292.

¹⁶⁰ CROSSMAN, R.H.S. *Biografía del Estado Moderno*, op. cit., pp. 31 ss.

¹⁶¹ MATEUCCI, Nicola, *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, op. cit., p. 29.

¹⁶² PECES-BARBA, Gregorio, "Tránsito a la Modernidad y Derechos Fundamentales", en *Historia de los Derechos Fundamentales*, Madrid, DYKINSON, 1998, p. 21.

¹⁶³ GARCÍA PELAYO, Manuel, "Del mito y de la razón en la historia del pensamiento político", en *Obras Completas*, t. II, op. cit., p. 1120. HAZARD, Paul, *El pensamiento europeo en el siglo XVIII*, Madrid, Alianza, 1991, p. 289.

Efectivamente, durante el medioevo no se encuentra la figura del Estado¹⁶⁴, sino que es en el absolutismo cuando se inicia el proceso de su formación¹⁶⁵ -en el que igualmente persisten representaciones irracionales, como aquella que afirmaba que el derecho del Rey a gobernar lo era “por la gracia de Dios”-, pero sólo el Estado liberal llevará al extremo la tendencia racionalista del Estado¹⁶⁶.

En el Estado absoluto desaparecen los poderes intermedios¹⁶⁷, ya que únicamente están por una parte, el Rey que detenta el *gubernaculum* y la *jurisdictio*, y por la otra, los súbditos¹⁶⁸. Así pues, el banquero, el comerciante, el industrial, reemplazaron en la dirección de la política económica y social al terrateniente, al eclesiástico y al guerrero como tipos de influencia social determinante en el medioevo¹⁶⁹. De esta manera, el capitalismo hace que el Estado feudal, asentado en la propiedad feudal y los servicios personales, permita el paso a un nuevo Estado basado en la propiedad privada y en el intercambio de bienes¹⁷⁰, pues tal y como dice GETTEL, durante el siglo XVI se producen una serie de transformaciones que permitirá a los reyes establecer impuestos para sostener ejércitos y emplear funcionarios, en vez de depender de los señores

¹⁶⁴ WECKMANN, Luis, *El Pensamiento Político Medieval y las Bases para un Nuevo Derecho Internacional*, op. cit., p.151.

¹⁶⁵ Recordemos que es durante el Renacimiento cuando aparece la obra *El Príncipe* de Nicolás MAQUIAVELO, en la cual se introduce por primera vez el término “Estado”. MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, op. cit.

¹⁶⁶ GARCÍA-PELAYO, Manuel, “Derecho Constitucional Comparado”, en *Obras Completas*, t. I, op. cit. p. 353. *Ibidem*, p. 354.

¹⁶⁷ CROSSMAN, R.H.S. *Biografía del Estado Moderno*, op. cit., pp. 43 ss. GIERKE, Otto Friedrich Von, *Teorías Políticas de la Edad Media*, op. cit., p. 239.

¹⁶⁸ MATEUCCI, Nicola, *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, op. cit., p. 39.

¹⁶⁹ LASKI, Harold, *El liberalismo europeo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 11.

¹⁷⁰ WECKMANN, Luis, *El Pensamiento Político Medieval*, op. cit., pp. 251-253. CROSSMAN, R.H.S. *Biografía del Estado Moderno*, op. cit., p. 31 ss. LASKI, Harold, *El liberalismo europeo*, op. cit., p. 27. GETTELL, Raymond, *Historia de las Ideas Políticas*, op. cit. pp. 247-250.

feudales, por lo cual se exaltaba el prestigio del monarca, a la vez que éste se convertía en el centro del absolutismo¹⁷¹.

A mediados del siglo XVII, periodo en que Inglaterra se encontraba sumida en una dramática situación¹⁷², apareció la obra *Leviatán* como un intento por legitimar el poder absoluto. Dicho poder debería ser soberano, *ya sea éste un hombre, como ocurre en una monarquía, o una asamblea de hombres, como es el caso en una democracia, o en una aristocracia*¹⁷³. De esta manera, Thomas HOBBS negaba cualquier validez a la Constitución mixta, pues intuía que un gobierno dividido en tres facciones no era un Estado independiente, sino de tres facciones independientes¹⁷⁴. De tal suerte que, para el inglés, el poder soberano resultaba ser indivisible, pues consideraba *¿qué otra cosa puede ser dividir el poder de un Estado sino disolverlo?*, entonces los poderes que están divididos se destruyen mutuamente¹⁷⁵.

Igualmente HOBBS justificó el absolutismo cuando comprendió que la sociedad estaba cambiando; por lo tanto, consideró necesario fundamentar el poder del Estado en una teoría política que justificara la autoridad estatal desde el punto de vista del consentimiento del individuo en sociedad, y no “por la gracia de

¹⁷¹ Con la llegada del Absolutismo, potenciada por el movimiento capitalista, comienza una dislocación de la organización social, con la cual aparecerán nuevos valores sociales y económicos. De tal suerte, que la revolución mercantil del siglo XVI será el antecedente de la revolución industrial del siglo XVIII. *Ibidem*, pp. 272-274.

¹⁷² FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*, Madrid, Trota, 2001, p. 77. SABINE, George H. *Historia de las ideas políticas*, op. cit., p. 353.

¹⁷³ HOBBS, Thomas, *Leviatán*, op. cit., p. 216.

¹⁷⁴ HOBBS, Thomas, *Leviatán*, op. cit., p. 263.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 260. DORADO PORRAS, Javier, *La lucha por la Constitución, Las teorías del Fundamental Law en la Inglaterra del siglo XVII*, op. cit., p. 193.

Dios". Ello fue posible, porque reconoció una nueva sociedad individualista que necesitaba, por encima de cualquier cosa, un gobierno fuerte y centralizado, el cual, sólo sería realizable mediante un contrato social¹⁷⁶.

Para lograr ese contrato social, el filósofo inglés partía de la concepción del individuo como un sujeto libre que abandona su estado de naturaleza, y del que conserva el derecho de creer en lo que quiera, pero no de expresarlo; libre para hacer lo que desee si el poder superior se lo permite¹⁷⁷. Pero de cualquier forma lo que aquí nos interesa señalar es el hecho de que HOBBS reconoce el poder absoluto en cualquiera de sus versiones, llámese monarquía o democracia, pero a fin de cuentas poder ilimitado, ante la ausencia de oposición, bajo el argumento del carácter soberano de éste, con lo cual, coloca al soberano en situación de supremacía, a la vez que rechaza el reconocimiento de cualquier otro poder estatal, y con ello, la división de poderes, definitoria de la Constitución mixta.

3.2 El postulado liberal a partir de las ideas de John Locke

Ahora bien, durante la vigencia del Estado absoluto, esa clase emergente llamada burguesía, demandará el poder político para sí, pues ya para aquel entonces la sociedad buscaba el reconocimiento de los derechos inalienables del hombre frente a la voluntad despótica de la monarquía. Por ello, era necesario proclamar su libertad y sancionar su igualdad, a través del uso de la razón, en contraposición

¹⁷⁶ CROSSMAN, R.H.S. *Biografía del Estado Moderno*, op. cit., pp. 78-79.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 77. BOBBIO, Norberto, "Hobbes y el iusnaturalismo", en *Estudios de la Historia de la Filosofía: de Hobbes a Gramsci*, Madrid, Debate, 1985, pp. 151 ss.

con el capricho regio, y dejar atrás los atavismos religiosos que impregnaban al ánimo social de la época; todo lo cual supuso el inicio del Estado liberal¹⁷⁸.

Sin embargo, definir al liberalismo con una precisión seria no es nada fácil, pues representa tanto una doctrina como un modo de ser, ya que su proceso de formación nunca fue directo y mucho menos consciente¹⁷⁹. Es decir, la diversidad de sus ideas hace que sea difícil encontrar una línea recta en dicho proceso, ya que durante la formación del pensamiento liberal se entrecruzan corrientes doctrinales de diverso calado, en donde vemos que algunas estructuras económicas, políticas, sociales, y culturales propias del medioevo desaparecen, pero que a la vez, otras se adaptan y consiguen sobrevivir a la nueva era. Por esta razón, consideramos más apropiado hablar de esta etapa histórica como *un tránsito a la modernidad*¹⁸⁰.

De cualquier forma podemos considerar al *liberalismo* como una doctrina que se relaciona, sin duda, directamente con la noción de libertad, pues surgió como enemigo del privilegio conferido a cualquier clase social por virtud del nacimiento o la creencia. Ya que, como hemos venido diciendo, una nueva clase social logró ascender hasta el poder estatal, al modificar los diferentes órdenes de

¹⁷⁸ PECES-BARBA, Gregorio, "Tránsito a la Modernidad y Derechos Fundamentales", op. cit., p. 22.

¹⁷⁹ DUNN, John, *La teoría política de Occidente ante el futuro*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 67. También, LASKI, Harold, *El liberalismo europeo*, op. cit., p. 12. TOUCHARD, Jean, *Historia de las ideas políticas*, op. cit., pp. 401-403.

¹⁸⁰ PECES-BARBA, Gregorio, "Tránsito a la Modernidad y Derechos Fundamentales", op. cit., p. 18. BLACK, Antony, *El pensamiento político en Europa, 1250-1450*, op. cit., p. 296. MARAVALL, José Antonio, *Antiguos y modernos*, Madrid, Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1966, p. 290. MOSCA, Gaetano, *Historia de las doctrinas políticas*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1941, p. 77.

vida propios del absolutismo, los cuales se basaban en la idea de los derechos compatibles únicamente con la idea de la posesión territorial¹⁸¹. De tal suerte que la burguesía necesitó, tras el derrumbamiento de las antiguas estructuras políticas medievales, el establecimiento del orden y de la seguridad, pues la anarquía se consideraría una suerte de antítesis respecto de los postulados liberales¹⁸². Así pues, como decía MAQUIAVELO, la primera tarea de un gobierno consiste en gobernar¹⁸³. Y esta seguridad solamente podía ser ofrecida por un poder capaz de absorber o superar más instancias de poder y de informar a toda la sociedad, para poderla transformar de la forma más homogénea posible¹⁸⁴. En definitiva, el principal sentimiento del Estado Liberal es la existencia de una libertad, que implica conjuntamente la idea de una igualdad. Es así que, la doctrina del liberalismo será la punta de lanza para buscar el reconocimiento universal de los derechos del hombre como una garantía frente al Estado y su consiguiente limitación, a través de una justificación de trascendencia antropológica y del uso de la razón. De tal suerte que este movimiento liberal surge en Inglaterra a partir del siglo XVI desarrollándose hasta llegar al “Estado de Derecho” o *Rechtstaat*, trazado principalmente por la escuela alemana¹⁸⁵.

Desde el punto de vista jurídico-constitucional, la historia inglesa se nos presenta como un paradigma insoslayable para la comprensión del pensamiento político

¹⁸¹ LASKI, Harold, *El liberalismo europeo*, op. cit., p. 14.

¹⁸² PECES-BARBA, Gregorio, “Tránsito a la Modernidad y Derechos Fundamentales”, op. cit., p. 39.

¹⁸³ CROSSMAN, R.H.S. *Biografía del Estado Moderno*, op. cit., p. 32.

¹⁸⁴ MARAVALL, José Antonio, *Estado moderno y mentalidad social, siglos XV a XVII*, t.I. Madrid, Revista de Occidente, 1972. p.323.

¹⁸⁵ LUCAS VERDÚ, Pablo, *Estado liberal de Derecho y Estado Social de Derecho*, op. cit., p. 11. BÖCKENFÖRDE, Ernst, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, op. cit., pp. 18-19.

liberal. En efecto, analizando algunos acontecimientos dentro del constitucionalismo inglés, observamos que, a partir del siglo XIII encontramos atisbos de limitación del poder regio¹⁸⁶; un efímero absolutismo intermedio que apenas tuvo existencia; y una revolución que, más que intentar insertar un nuevo orden político, propugnó por reinstaurar el antiguo modelo quebrantado por los intentos absolutistas, puesto que trajo consigo el desequilibrio de los elementos de su gobierno mixto, que caracterizan profundamente su historia¹⁸⁷. Así las cosas hemos de reconocer que es en Inglaterra donde se encuentra el origen del movimiento liberal europeo¹⁸⁸ que se acentúa a partir de la aparición del pensamiento político-filosófico de quien a la postre resultó ser el principal ideólogo de la *Gloriosa Revolución*¹⁸⁹, así como una fuerte influencia para los padres de la Revolución norteamericana: John LOCKE¹⁹⁰.

Sin duda, los orígenes del liberalismo europeo se vislumbran durante los debates constitucionales de principios del siglo XVII en Inglaterra, y que van a caballo con las exigencias de una tolerancia religiosa, a la cual LOCKE considera, no ya la exigencia de una secta perseguida, sino el verdadero y auténtico

¹⁸⁶ GARCÍA-PELAYO, Manuel, "Derecho Constitucional Comparado", en *Obras Completas*, t. I, op. cit. p. 431.

¹⁸⁷ FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*, op. cit., p. 90. TREVELYAN, G.M. *La Revolución inglesa: 1688-1689*, op. cit., pp. 10-11.

¹⁸⁸ LASKI, Harold, *El liberalismo europeo*, op. cit., p. 89. HILL, Christopher, *El mundo trastornado. El ideario popular extremista en la Revolución inglesa del siglo XVII*, Madrid, Siglo XXI, 1983.

¹⁸⁹ GARCÍA-PELAYO, Manuel, "Derecho Constitucional Comparado", en *Obras Completas*, t. I, op. cit. p. 446. HILL, Christopher, *Los orígenes intelectuales de la Revolución inglesa*, Barcelona, Crítica, 1980, pp. 13-14.

¹⁹⁰ RUÍZ MIGUEL, Alfonso, *Una filosofía del derecho en los modelos históricos, De la antigüedad a los inicios del constitucionalismo*, op. cit., p. 217.

fundamento del nuevo Estado¹⁹¹. Pero, más allá de señalar su carácter liberal, lo cual es innegable, nos interesa poner de relieve el hecho de que la disertación que realiza acerca del estado de naturaleza, así como del concepto de propiedad, le permite entender la verdadera naturaleza del poder político, su estructuración y sus límites, y en consecuencia, esto le vale para reconocer una separación funcional de poderes dentro de la Constitución inglesa, cuyo principal fundamento es: la libertad política¹⁹². Pues, como decíamos anteriormente, el pensamiento liberal nace como una exigencia de la burguesía para limitar el poder del monarca absoluto, intentando retomar la constitución mixta de los antiguos, ya que ve en ella, y en su distinción de poderes, una garantía frente al poder estatal.

Por ello, LOCKE señala que *el principal fin que lleva a los hombres a unirse en Estados y a ponerse bajo un gobierno, es la preservación de su propiedad*. De tal suerte que, encuentra en el estado de naturaleza tres defectos: *primero, faltaba una ley establecida, fija y conocida; segundo, faltaba un juez público e imparcial, con autoridad para resolver los pleitos que surjan entre los hombres, según la ley establecida; tercero, faltaba un poder que respalde y dé fuerza a la sentencia cuando ésta es justa, a fin de que se ejecute debidamente*¹⁹³. Estos defectos, o mejor dicho, ausencias dentro del estado de naturaleza, vienen

¹⁹¹ MATEUCCI, Nicola, *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, op. cit., p. 140.

¹⁹² *Ibidem*, pp. 128-140.

¹⁹³ LOCKE, John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, op. cit., p. 134.

a representar el cuerpo de la teoría de la división de poderes que se encuentra implícita en la obra del político inglés¹⁹⁴.

En efecto, John LOCKE fijaba su preocupación en imponer límites a los diferentes poderes que constituían el gobierno inglés, ya que intuía el peligro que representaba tanto una monarquía absoluta, como un desmedido dominio del legislativo o del gobierno de asamblea¹⁹⁵. Señalaba al respecto que *en aquellos países en los que el poder legislativo reside en una asamblea permanente*¹⁹⁶, *o en un hombre (tal y como ocurre en las monarquías absolutas), sí existe el peligro de que los gobernantes creen que sus propios intereses son distintos de los de la comunidad*¹⁹⁷.

Es decir, lo que se observa en la teoría de LOCKE es un ánimo por evitar la confusión entre el legislativo y el ejecutivo¹⁹⁸, y por tanto el absolutismo, ya que según él, éstos deben residir en manos diferentes, como ocurre en las monarquías moderadas y en los gobiernos bien estructurados¹⁹⁹. Es así que, la justificación de la necesidad de separar los poderes legislativo y ejecutivo, en la construcción Lockiana, proviene de un pesimismo antropológico que lleva a LOCKE a justificar

¹⁹⁴ DE AGAPITO SERRANO, Rafael, *Estado constitucional y proceso político*, op. cit., pp. 82-83.

¹⁹⁵ FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*, op. cit., p. 43.

¹⁹⁶ LOCKE, John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, op. cit., pp. 150-151. VARELA SUANZES, Joaquín, "Sistema de gobierno y pluralismo político en Locke", en *La democracia constitucional, Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2003, p. 232.

¹⁹⁷ LOCKE, John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, op. cit., p. 146.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 104.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 164.

el tránsito del estado de naturaleza al de la sociedad²⁰⁰, pues *debido a la fragilidad de los hombres (los cuales tienden a acumular el poder), éstos podrían ser tentados a tener en sus manos el poder de hacer las leyes y el de ejecutarlas para así eximirse de obedecer las leyes que ellos mismos hacen*²⁰¹.

Ahora bien, LOCKE considera que el equilibrio se rompe cuando el poder legislativo se descompone, ya que los elementos que concurren a la formación de éste hacen mal uso del poder que tienen; bien porque el príncipe impide que la legislatura se reúna a su debido tiempo, o porque impone su voluntad arbitrariamente en vez de ajustarse a las leyes, afectando de esta manera los derechos de los súbditos, y consiguiéndose así, la disolución del Gobierno²⁰². En síntesis, para LOCKE la separación de poderes es el remedio para evitar que a causa de la fragilidad de los hombres que hacen las normas, éstos tengan la tentación *de hacer las leyes a su medida y de ejecutarlas para beneficio propio, llegando así a crearse intereses distintos de los del resto de la comunidad y contrarios a los fines de la sociedad y del gobierno*, por eso concluye, *es práctica común en los Estados bien organizados que el poder legislativo sea puesto en manos de diversas personas*²⁰³. Es así que en el pensamiento lockiano se presenta por vez primera, como bien apunta SILVESTRI, el interés por conectar el principio de la separación de poderes con el principio de legalidad, asumiendo de

²⁰⁰ BLANCO VALDÉS, Roberto, *El valor de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1994, p. 46.

²⁰¹ LOCKE, John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, op. cit., p. 150.

²⁰² *Ibidem*, p. 208.

²⁰³ *Ibidem*, p. 150.

este modo una función garantista²⁰⁴, cuando se dice que *el poder absoluto y arbitrario, o gobernar sin leyes establecidas, no puede ser compatible con los fines de la sociedad y del gobierno... Sería imposible suponer que su intención es –de tener poder para ello- dar a uno o a más individuos un poder absoluto y arbitrario sobre sus propias personas y propiedades*²⁰⁵.

En la construcción del modelo de separación de poderes, John LOCKE indudablemente establece los límites que han de tener los poderes del Estado de cara a la salvaguarda de los derechos de propiedad y libertad, es decir, aquellos denominados por la doctrina como límites *internos*²⁰⁶. Sin embargo, en la teoría lockiana no se encuentran los límites instrumentales o *externos*, necesarios para evitar que los poderes estatales entren en conflicto, puesto que la única vía de solución que LOCKE plantea, es *la opción de apelar a los cielos*²⁰⁷. Ahora bien, la línea argumental en la obra del filósofo de Wrington era la separación de poderes, pero en ningún caso la necesaria idea de equilibrio. Equilibrio que, paradójicamente MONTESQUIEU teoriza sobre la base misma de la constitución inglesa en la cual LOCKE encontró la separación de poderes. De cualquier forma, no se puede infravalorar la contribución del pensamiento lockiano a la teoría política del Estado constitucional debido a sus omisiones, más al contrario, su obra llegó a ser un clásico debido a que alcanzó un doble fin: *por un lado, el de ofrecer un fundamento teórico más sólido al constitucionalismo inglés; y por otro, convertir*

²⁰⁴ BLANCO VALDÉS, Roberto, *El valor de la Constitución*, op. cit., p. 47.

²⁰⁵ LOCKE, John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, op. cit., p. 144.

²⁰⁶ BLANCO VALDÉS, Roberto, *El valor de la Constitución*, op. cit., p. 55.

²⁰⁷ LOCKE, John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, op. cit., p. 170.

*la Constitución inglesa en un modelo de organización del poder civil para toda Europa*²⁰⁸.

4. EL PRINCIPIO REPRESENTATIVO LIBERAL EN EL CONSTITUCIONALISMO DECIMONÓNICO: CONTROLES POLÍTICOS

En el siglo XIX, momento en que aparece el *Estado de Derecho*, la burguesía demandaba la garantía de los derechos de los ciudadanos y la limitación del poder estatal. De esta manera, la idea del control político parecía inmanente a la propia lógica del sistema inaugurado tiempo después de los sucesos revolucionarios de finales del siglo XVIII; sin embargo, durante este periodo, tanto el *Estado de Derecho* como la institución de control político no irán más allá del discurso, por lo que prácticamente se producirá su desaparición²⁰⁹.

Ahora bien, como ya se ha dicho más atrás, no se puede generalizar la situación constitucional del siglo XIX en ambos lados del Atlántico, puesto que mientras Europa continental se encontraba enfrascada en una lucha por cambiar de régimen político, es decir, el *absolutismo*, en los Estados Unidos, después de alcanzar su independencia, se dedicaron a configurar una ingeniería constitucional que posibilitara, a través de una verdadera separación y de un perfecto equilibrio de poderes, la creación de mecanismos de control con el único afán de evitar el abuso por parte de alguno de los poderes del Estado. De ahí que se diga que la

²⁰⁸ MATEUCCI, Nicola, *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, op. cit., p. 128.

²⁰⁹ ARTOLA, Miguel, *Constitucionalismo en la Historia*, op. cit. p. 73. VANOSSI, Jorge Reinaldo, "Democracia constitucional: pluralismo y control", en Manuel RAMÍREZ (ed.): *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, op. cit., p. 17.

piedra angular en el pensamiento constitucional norteamericano será *el concepto de poder sometido a control*²¹⁰. Entonces, partiendo de la premisa de una estabilidad político-constitucional en la experiencia norteamericana –sobre todo en lo que a control político se refiere–, las siguientes páginas serán dedicadas al análisis del concepto clásico del régimen parlamentario a fin de determinar qué ocurrió con la institución del control parlamentario en la práctica constitucional europea decimonónica, y con ello esclarecer los hechos que plantearon la supuesta crisis en el régimen parlamentario clásico y que, a la postre, obligaría a la racionalización del mismo.

En este sentido, y hecha la advertencia anterior, primeramente nos encontramos con un concepto clásico del régimen parlamentario, de la pluma de Mauricio HAURIOU para quien dicho régimen se caracteriza por ser aquel donde *el poder ejecutivo se confía a un monarca hereditario o a un presidente de la República, asistido por los ministros nombrados por él y ante él responsables, pero responsables también, y sobre todo, ante el Parlamento, sin cuya confianza no pueden gobernar*²¹¹. De ahí que algún autor entienda que *el régimen parlamentario reposa esencialmente sobre el concepto de la igualdad de los dos órganos del Estado, el Parlamento y el Gobierno, sobre su íntima colaboración en*

²¹⁰ ARAGON REYES, Manuel, *Constitución y control del poder*, op. cit., p. 27. En parecidos términos véase, BLANCO VALDÉS, Roberto L., “La configuración del concepto de constitución en las experiencias revolucionarias francesa y norteamericana”, op. cit., pp. 15 ss.

²¹¹ HAURIOU, Maurice, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, op. cit., pp. 389-390.

*todo lo que constituye la actividad del Estado y sobre la acción que ejercen el uno sobre el otro, con el fin de limitarse recíprocamente*²¹².

Pero, de acuerdo con lo anterior, León DUGUIT señala que habría que cumplir tres condiciones necesarias a fin de conseguir la total realización del régimen parlamentario; en este sentido, la primera condición sería que tanto el Parlamento como el Gobierno se encuentren en situación paritaria en prestigio e influencia sea cual fuere el origen de estos dos órganos²¹³; la segunda característica sería aquella que nos hace entender este sistema como una repartición de las funciones del Estado en diferentes órganos pero no de una separación de poderes, pues, dice DUGUIT, se debería de hacer abstracción de la vieja norma del Parlamento inglés, según la cual el Parlamento es uno, y éste comprende en su unidad a la Corona, la Cámara de los Lords y la Cámara de los Comunes, lo que se correspondería completamente con la esencia misma del régimen parlamentario²¹⁴; el tercer y último elemento se encontraría en la acción recíproca que el Parlamento y el Gobierno ejercen el uno sobre el otro, es decir, el derecho de disolución que tiene el Gobierno así como la responsabilidad política del Gabinete que son los dos medios esenciales de dicha acción, pues de esta forma los órganos se limitan y se ponderan recíprocamente²¹⁵.

²¹² DUGUIT, León, *Manual de Derecho Constitucional*, op. cit., pp. 181-182.

²¹³ *Idem*, p. 181.

²¹⁴ *Idem*, p. 182.

²¹⁵ *Idem*, p. 185.

Otra concepción clásica del régimen parlamentario la encontramos en palabras de George BURDEAU, para quien el régimen parlamentario sería *aquel en el que la dirección de los asuntos públicos pertenece al Parlamento y al Jefe del Estado, siendo intermediario un Gabinete responsable ante el Parlamento*²¹⁶. Pero quizá la concepción más afortunada sea la de Karl LOEWENSTEIN quien en su clásica obra *Teoría de la Constitución* considera que el régimen parlamentario es el intento de establecer entre los dos independientes y separados detentadores del poder –asamblea y gobierno- un equilibrio que ninguno pueda ganar ascendencia sobre el otro, en donde además, ambos están sometidos a mutuas restricciones y controles –controles interórganicos-, donde el control político está también distribuido entre ellos²¹⁷.

Sin embargo, esta concepción del régimen parlamentario clásico atiende igualmente a un tipo ideal de régimen, pues, tal y como dice LOEWENSTEIN, desde 1789 la historia del gobierno constitucional no es sino la búsqueda de la fórmula mágica para crear y mantener un equilibrio estable entre el gobierno y el parlamento; no obstante, para él, dicha búsqueda ha sido infructuosa, ya que casi en todos los tiempos uno u otro poder ha pesado más en la balanza de la dinámica del poder, y las oscilaciones entre liderazgo del ejecutivo y la supremacía del parlamento parecen ser inherentes y esenciales a la práctica del gobierno constitucional²¹⁸.

²¹⁶ BURDEAU, Georges, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Madrid, Nacional, 1981, p. 201.

²¹⁷ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, op. cit., pp. 104-105.

²¹⁸ *Idem*, pp. 105-106.

Todas las ideas expuestas aquí ponen de relieve el hecho de que, en principio, el Parlamento al fin aparecía como el centro del Estado constitucional representativo²¹⁹, de ahí que la piedra angular en el régimen parlamentario sea la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento, pues de la configuración que se logra en dicha relación se consigue equilibrar a los poderes del Estado. Sin embargo, y de acuerdo con las opiniones que hemos visto anteriormente, esta situación es única y exclusivamente válida en un régimen parlamentario ideal²²⁰.

Ahora bien, partiendo de la concepción clásica del régimen parlamentario *-ideal* si se quiere-, y del hecho de que la libertad del ciudadano jamás estará asegurada ahí donde la actuación del órgano Ejecutivo no está legitimada, bien por una decisión de la mayoría de los representantes de la Asamblea *-sistema parlamentario-*, bien por la decisión de la voluntad popular a través del voto directo *-sistema presidencial-*; entonces, se debe insistir en la idea de que un sistema constitucional sería aquel que encuentra sus límites, entre otros medios, a través de la función de control que realiza el órgano Legislativo sobre la actuación del Ejecutivo -aún ahí donde éste no depende de la confianza de aquél-. Es preciso, pues, reconocer que *la llave de la libertad se halla en el Ejecutivo subordinado al pueblo, a la mayoría parlamentaria, controlado cotidianamente por esa mayoría. Acaso se intente garantizar la libertad por medios diferentes: Declaraciones de*

²¹⁹ TORRES DEL MORAL, Antonio, "Cortes Generales y centralidad política", op. cit., p. 1061.

²²⁰ CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría General del Estado*, op. cit., pp. 815-816. GARCÍA MORILLO, Joaquín, "Mitos y realidades del parlamentarismo", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, no. 9, mayo-agosto, 1991, pp. 118-122.

*Derechos, introducción del sufragio universal, control constitucional de las leyes, etc.; pero todas estas instituciones y todas las formas de garantía de las libertades individuales, no son eficaces en tanto que el Ejecutivo sea independiente del sufragio, es decir, de la mayoría parlamentaria*²²¹.

Este es, en definitiva, el ideal que inspiró la obra del *liberalismo* antes y después de los movimientos revolucionarios dieciochescos. Por ello, en Inglaterra, al término de la *Glorious Revolution*, ya se podía hablar de una soberanía parlamentaria puesto que la nación representada por su parlamento fijó los límites de los derechos del rey y de los del pueblo, y prescribió al príncipe de Orange las condiciones bajo las cuales debía reinar. De ahí que GUIZOT dijera que 1688 es *la época de la verdadera libertad de Inglaterra*²²². Sería, por lo tanto, el prestigio conseguido por el régimen parlamentario inglés debido a su eficacia práctica, lo que conduciría en el siglo XIX a que los demás países europeos importaran el modelo parlamentario de gobierno²²³. Como consecuencia de la difusión que se hace de éste, el gobierno parlamentario clásico será -al menos nominalmente hablando- completamente adoptado en Europa continental a fines de la primera mitad del siglo XIX²²⁴.

²²¹ MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, "Los orígenes del parlamentarismo europeo", en *Revista de Derecho Público*, no. 17, 1933, p. 141.

²²² GUIZOT, Francois, *Historia de la Revolución de Inglaterra*, t. III, op. cit., p. 160.

²²³ PEREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 687.

²²⁴ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, op. cit., p. 248. También NOHLEN, Dieter, "Parlamentarismo", en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (dir.): *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, p. 599.

Pero resulta imprescindible recordar que la aplicación que se hizo del régimen parlamentario, en los recientes sistemas constitucionales europeos, en modo alguno significó un pleno y completo desarrollo de la institución del control parlamentario del gobierno. Y es que si efectivamente en Francia, en 1830, se comprendió que la significación del constitucionalismo era que el Rey debía de escoger sus ministros de entre la mayoría, lo que irremediablemente llevaría a THIERS a formular el célebre aforismo: *el Rey reina pero no gobierna*²²⁵; lo cierto es que la *neutralidad* de la Corona, según la expresión de CONSTANT²²⁶, no pasó en la práctica francesa, de una mera teorización²²⁷; siendo ésta, en definitiva, una mera hipótesis sin fundamento, aunque realizable únicamente en Inglaterra²²⁸.

Por esta razón, en Francia se tuvo que fortalecer a las instituciones administrativas a fin de contener la acción disolvente de las Asambleas²²⁹. De ahí que, DUGUIT señalara que *en Francia no se practicaba el sistema parlamentario en su justo sentido y aplicación; la preponderancia política pertenece exclusivamente al Parlamento, en concreto, a la Cámara de Diputados, porque dirá que el Presidente de la República no es ya, de hecho, considerado como un órgano del Parlamento, sino un simple comisario del Parlamento*²³⁰. Es por ello que

²²⁵ MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, "Los orígenes del parlamentarismo europeo", op. cit., p. 132. MOSCA, Gaetano, *Derecho constitucional*, op. cit., p. 93.

²²⁶ CONSTANT, Benjamín, "Principios de Política", en *Escritos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 22.

²²⁷ ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución y control del poder*, op. cit., p.32.

²²⁸ ARTOLA, Miguel, *Constitucionalismo en la Historia*, op. cit. p. 269. BLUNTSCHLI, J. G. *Derecho Público Universal*, Madrid, Góngora y Compañía, 1880, p. 389.

²²⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la Administración*, Madrid, Civitas, 2000, pp. 35-42. También del mismo autor, *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, op. cit., pp. 181 y ss.

²³⁰ DUGUIT, León, *Manual de Derecho Constitucional*, op. cit., pp. 186-187.

cuando Mauricio HAURIOU reconoció que *se había dicho con mucha precisión que Francia tenía dos Constituciones: la de 1875 para el poder legislativo y la del año VIII para el poder ejecutivo*²³¹, no dudó en congratularse por la victoria alcanzada por las *vigorosas instituciones administrativas*, ya que éstas fueron la única salvación ante la *falsa creencia de la soberanía del Parlamento*²³², y porque, para él, *eran las leyes del año VIII, la Constitución del 22 frimario y la ley de pluvioso las que fundaron, sobre la base autoritaria y jerárquica, el poder ejecutivo, haciendo de esta institución central del Estado la heredera de las tradiciones del poder minoritario de la monarquía*²³³.

Ahora bien, otras Constituciones, especialmente la de Prusia de 1850, habrían de correr la misma suerte que la Constitución gala, salvo la Constitución belga de 1831, con la cual comenzaría la nueva era de las Constituciones de régimen parlamentario, en que el Ejecutivo es una función de la Asamblea legislativa²³⁴. En este sentido, y dejando de lado el hecho de que las constituciones del ochocientos fueron cartas otorgadas por el Monarca –salvo Francia (1848, 1875) y Bélgica (1831)-²³⁵, lo que ocurrió en la práctica constitucional alemana fue que se trató más de un *pseudo-constitucionalismo* o *constitucionalismo ilusorio*, puesto que no daba al pueblo ninguna garantía; tanto es así, que la característica fundamental del texto constitucional prusiano radicaba en la negación de la teoría de la

²³¹ HAURIOU, Maurice, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, op. cit., p. 145. CARRÉ DE MALBERG CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría General del Estado*, op. cit., p.1092.

²³² HAURIOU, Maurice, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, op. cit., pp. 145 y 156.

²³³ *Idem*, p. 145.

²³⁴ MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, “Los orígenes del parlamentarismo europeo”, op. cit., p. 135. *Idem*.

²³⁵ MATTEUCCI, Nicola, *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, op. cit., p. 286.

soberanía popular, de suerte que el Rey lo era en Prusia no por delegación de la soberanía popular, sino por la gracia de Dios²³⁶. De este modo, y en definitiva, el Rey seguía siendo el soberano en la misma forma que lo era antes de introducirse el régimen constitucional²³⁷, y no dejaría de serlo hasta el fin de la Primera Guerra Mundial²³⁸.

Efectivamente, en Alemania, después de los acontecimientos de 1848 y tras la fundación del Imperio²³⁹, el documento constitucional era ley sólo en tanto que se refiriera a los súbditos, por lo que la regulación normativa de la *Corona* quedaba fuera de cualquier delimitación por parte de la Constitución y porque, en última instancia, el Monarca continuaba en posesión del poder estatal originario. En consecuencia, la Constitución no limitaba el poder del Rey; de ahí que ésta no fuera un *fundamento*, sino un *ingrediente* del sistema²⁴⁰; por eso, y a favor de la soberanía monárquica, STAHL dirá que *el poder del monarca existe antes y por encima del pueblo, y en él debe confundirse todo el pueblo*²⁴¹. De ahí que, como dijera Robert von MOHL, *las limitaciones al poder total del Estado sólo llegaban hasta donde la corona había estimado aconsejable o razonable; los derechos de las representaciones populares eran excepciones y no la regla*²⁴². Sin embargo,

²³⁶ NIETO, Alejandro, *El mito de la Administración prusiana*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1962, p.210.

²³⁷ MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, "Los orígenes del parlamentarismo europeo", op. cit., p. 136.

²³⁸ MATTEUCCI, Nicola, *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, op. cit., p. 287.

²³⁹ Sobre los detalles más relevantes acerca de los acontecimientos de 1848, véase la afortunada obra de Francisco SOSA WAGNER, *Maestros alemanes del Derecho público*, op. cit., pp. 36-44.

²⁴⁰ GRIMM, Dieter, *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, op. cit., pp. 143-145.

²⁴¹ MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, "Los orígenes del parlamentarismo europeo", op. cit., p. 136.

²⁴² ROTTECK, WELCKER, PFIZER y MOHL, "Sobre las etapas históricas del sistema representativo en Alemania", en *Liberalismo alemán en el siglo XIX (1815-1848)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 184.

aún cuando el canciller, a diferencia del emperador, si era responsable ante el Parlamento, dicha responsabilidad jamás se configuraría con nítidos perfiles jurídicos, ya que, al no poder ser derribado por un voto de censura, el poder parlamentario fue en rigor más bien escaso²⁴³.

Pero lo que subyace bajo esta idea prusiana de la prioridad estatal, ya a finales del siglo XIX, es la intención de reconducir el principio monárquico y el de la representación popular hacia una dimensión institucional de poderes del Estado en sí limitados por el derecho público estatal; es decir, hacia una soberanía del Estado que será capaz de impedir a la vez tanto la soberanía popular como la soberanía monárquica²⁴⁴. De esta manera, en la polémica en torno a la titularidad de la soberanía entre príncipe o pueblo, resulta que el Estado es el único poder soberano, en el que el príncipe, los ministros o las cámaras representativas son meros órganos de aquél, en tanto quedan sometidos a la *idea ética del bien común*, es decir, al Estado²⁴⁵.

En este sentido, George JELLINEK, quien desarrolló al máximo la *Teoría General del Estado*²⁴⁶, dirá que *el soberano es el Estado y no otro*²⁴⁷; de esta manera, *tras la soberanía del Príncipe y la soberanía popular el proceso culmina*

²⁴³ SOSA WAGNER, *Maestros alemanes del Derecho público*, op. cit., p. 66. GARCÍA-PELAYO, Manuel, *El Estado de Partidos*, op. cit., pp.17-22.

²⁴⁴ FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. Desde la Antigüedad hasta nuestros días*, op. cit., p. 140.

²⁴⁵ SOSA WAGNER, *Maestros alemanes del Derecho público*, op. cit., pp. 76-77.

²⁴⁶ STERN Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pp. 157-158.

²⁴⁷ JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, op. cit., p. 449.

*en la soberanía del Estado*²⁴⁸. Por ello, para la teoría del alemán, ni el Estado ni su máxima expresión, la ley, tendrán límites externos que los frenen, ya que, el *Estado soberano es el único que puede dentro de las limitaciones jurídicas que a sí mismo se haya puesto, ordenar, de una manera libre, el campo de su actividad*²⁴⁹. De ahí que, la idea de la división y equilibrio de poderes desaparece en esta construcción y, por lo mismo, el control político no será elemento ni de la Constitución ni de su teoría²⁵⁰, ya que se podrá contemplar que la mejor garantía de la juridicidad del Estado es la juridicidad de su Administración y de su burocracia, tanto si cuenta con una *Constitución* como cuando ésta no existe. Por lo tanto, *una Constitución sin Administración es un papel mojado y, llegado el caso, la Administración puede jugar el papel de la Constitución*²⁵¹.

También JELLINEK, al afirmar que como todo Estado necesita de un órgano supremo, que lo ponga y conserve en actividad, y que de modo definitivo resuelva sobre las modificaciones del orden jurídico, dirá que en las monarquías típicas dicho órgano sería el monarca mismo. De tal suerte que en el imperio alemán de la época, el rey de Prusia, quien a la vez es el emperador de Alemania, sería el órgano que estaría llamado a determinar la Constitución²⁵². De acuerdo con esto último, lo más trascendental de la teoría de nuestro autor no es, según nuestro estudio, a quién le otorga la *soberanía* -pues para él ésta *no es nota esencial del poder del Estado*-, sino quién tiene el *poder* para transformar el

²⁴⁸ GALLEGU ANABITARTE, Alfredo, *Constitución y personalidad jurídica del Estado*, Madrid, Tecnos, 1992, p.163.

²⁴⁹ JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, op. cit., p. 449.

²⁵⁰ ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución y control del poder*, op. cit., p.35.

²⁵¹ NIETO, Alejandro, *El mito de la Administración prusiana*, op. cit., pp. 225-226.

²⁵² JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, op. cit., pp. 496-497.

sistema *constitucional*; es decir, el monarca. Y en definitiva, este evidente sentimiento filial hacia la monarquía se hará presente inclusive en la República de Weimar, donde se diría que en un gremio predominantemente conservador hubo republicanos de razón, pero monárquicos de corazón²⁵³. Lo cual habría de dejar una pesada herencia a aquella República que sólo sobrevivió durante cinco años, pues, como dice KRIELE, la derrota del movimiento democrático en Alemania se confirmaría a menudo en forma humillante²⁵⁴, y a ello contribuiría de forma decisiva la total ausencia del control parlamentario en aquel *pseudo-constitucionalismo* alemán.

Esta fue la situación del control parlamentario en los recién instaurados regímenes parlamentarios en Europa continental; ante lo cual, era evidente que algo ocurría. ¿Qué pasaba? Es que ¿acaso el modelo parlamentario, inspirado en el inglés, simplemente se había sido aplicado de manera equivocada respecto a su original? ¿Estaban dadas o no las condiciones políticas y sociales para la realización y desarrollo del régimen parlamentario? o ¿es que simplemente, al tratarse de un modelo idílico producto de una literatura romántica del parlamento inglés –recuérdese a MONTESQUIEU, GUIZOT o DE LOLME-, sus resultados prácticos hacían aún más fatalistas los postulados liberales en los cuales aquél encontraba su inspiración primigenia?

²⁵³ CARRERAS ARES, J. J. "Introducción", en CARRERAS ARES (ed.): *El Estado Alemán (1870-1992)*, Marcial Pons, 1992, pp. 12 ss.

²⁵⁴ KRIELE, Martin, *Introducción a la Teoría del Estado*, op. cit., p. 429.

De manera relativa, se podría decir que el problema con que se encontró el régimen parlamentario en Europa continental estaría en cualquiera de las cuestiones anteriormente planteadas; más sin embargo esto no dejaría clara la cuestión de fondo. Es decir, partiendo ya de una concepción clásica del régimen parlamentario, en la cual es un hecho la necesidad del Parlamento en cualquier Estado constitucional, lo cierto es que a principios del siglo XX el régimen parlamentario no sólo encontraría dificultades para su desarrollo, sino que además, partiendo desde la misma concepción clásica, se intentaría demostrar que el *Parlamento* se encontraba totalmente alejado de los ideales en los cuales encontraba su esencia prístina. En resumen, si las condiciones político-sociales estaban dadas o no, ahora ya daba igual, porque, atendiendo a ese modelo de Parlamento *ideal* o *romántico*, la producción legislativa, que antaño era considerada como expresión racional producto de la discusión pública, ya no era posible en el Estado de masas de la época, debido, entre otras causas, al cada vez más creciente protagonismo de los *partidos políticos*. De ahí que, en definitiva, el *Parlamento* ya no fuera visto como el símbolo de la *representación política* de la Nación, por lo que se planteaba la necesidad de buscar dicha *representación* en otro lugar, lo que irremediablemente llevaría a desaparecer la institución del control parlamentario.

4.1. El aseguramiento de la libertad a partir del equilibrio de poderes en Montesquieu

Para finales del siglo XVII, el modelo constitucional inglés había alcanzado un gran desarrollo -cuyo corolario sería la victoria alcanzada por el Parlamento durante la *Glorious Revolution*-, representando para la Europa continental un paradigma de libertad que casi lo convertía en enigma. Ello motivó a MONTESQUIEU a realizar un viaje a las islas británicas en 1729, lo cual le permitió elaborar un estudio de las instituciones que conformaban el gobierno mixto inglés desde consideraciones político-sociales. Es decir, mediante el examen de hechos concretos eliminó cualquier consideración moral contenida dentro del modelo británico, para apoyarse en la observación de hechos sociales que encuentran conexión con la política, haciendo de ésta una ciencia. Por esta razón se le considera el precursor de la Sociología del Derecho²⁵⁵.

Al igual que lo fuera en BOLINGBROKE y posteriormente en HUME, el pensamiento político del Barón de MONTESQUIEU, plasmado principalmente en el *Espíritu de las leyes*, estuvo impregnado por la búsqueda de la libertad a través del principio de la separación de poderes²⁵⁶. Libertad que para él no es sino *el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten, de modo que si un ciudadano pudiera hacer lo que las leyes prohíben, ya no habría libertad, pues los demás*

²⁵⁵ LUCAS VERDÚ, Pablo, *Alabanza y menosprecio de la Constitución inglesa*, op. cit., p. 68. DURKHEIM, Émile, *Montesquieu y Rousseau, precursores de la sociología*, Madrid, Tecnos, 2000, p. 102.

²⁵⁶ ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, op. cit., p. 291. FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*, op. cit., p. 96. SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, op. cit., p. 187. HUME, David, *Ensayos políticos*, op. cit., p. 151.

*tendrían igualmente esta facultad*²⁵⁷. Y es precisamente esa conexión entre ley y libertad, lo que llevó al francés a prescribir la necesidad de diseñar un sistema jurídico que no solamente proclamara la libertad en términos abstractos, sino que también la garantizara a través de un mecanismo de distribución de poderes²⁵⁸, pues consideraba que *para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder*²⁵⁹.

Es decir, el propósito que anima la exposición de Charles de Sécondat tiene que ver con el objetivo teórico de formular de manera sistemática los supuestos de la organización de un Estado que tiene por objeto directo la libertad²⁶⁰. Pero esa libertad que busca el político francés, dice encontrarla únicamente en los Estados moderados, ya que ésta no siempre aparece ni en la democracia, ni en la aristocracia, por no ser Estados libres por naturaleza. En efecto, MONTESQUIEU consideró que dichos Estados no garantizaban una libertad *per se*, pues para que la libertad aparezca en ellos, es preciso que no se abuse del poder. Por lo cual, la idea principal es asegurar la libertad de los ciudadanos, proporcionándoles, mediante la separación de poderes, la garantía de que cada uno de éstos se ejercerá legalmente. En este sentido, el pensamiento del Barón de la Brède apuntaba hacia el mismo pesimismo antropológico ya denunciado por LOCKE, pues decía que *es una experiencia eterna, que todo*

²⁵⁷ MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, op. cit., Libro XI, Cap. III, p. 106.

²⁵⁸ BLANCO VALDÉS, Roberto, *El valor de la Constitución*, op. cit., p. 67.

²⁵⁹ MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, op. cit., Libro XI, Cap. IV. p. 106.

²⁶⁰ DE AGAPITO SERRANO, Rafael, *Libertad y división de poderes. El contenido esencial del principio de la división de poderes a partir del pensamiento de Montesquieu*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 148.

*hombre que tiene el poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites. ¡Quién lo diría! La misma virtud necesita límites*²⁶¹.

Ahora bien, MONTESQUIEU consideraba que, en principio, todos los Estados tienen un mismo fin, sin embargo, cada uno de ellos busca uno en particular. De tal suerte que para él, lo que Inglaterra representaba era *la nación en el mundo cuya constitución tiene como objeto directo la libertad política. Vamos a examinar los principios en que se funda: si son buenos, la libertad se reflejará en ellos como un espejo*²⁶². Modelo que para el francés, los ingleses habían tomado de los germanos de ese *magnífico sistema hallado en los bosques*²⁶³. Por ello, en el capítulo VI del Libro XI, dedicado a la Constitución de Inglaterra, se encuentra verdaderamente su doctrina política, pues es ahí donde examina los principios por los cuales un Estado puede alcanzar la libertad política.

Primeramente, MONTESQUIEU acude a una separación orgánica-funcional de los poderes, *pues hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil*²⁶⁴. Después, cada uno de estos poderes tiene asignada una determinada función, *por el poder legislativo, el príncipe, o el magistrado, promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo poder, dispone de la*

²⁶¹ MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, op. cit., Libro XI, Cap. IV. p. 106.

²⁶² *Ibidem*, Libro XI, Cap. V. p. 107.

²⁶³ *Ibidem*, Libro XI, Cap. V. p. 114.

²⁶⁴ *Ibidem*, Libro XI, Cap. VI, p. 107.

*guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Llamaremos a éste poder judicial, y al otro, simplemente, poder ejecutivo del Estado*²⁶⁵. En definitiva, lo que el barón de la Brède pretendió al realizar la separación funcional de poderes, fue evitar la confusión de titulares entre dos o más órganos del Estado, o como dice BARCKHAUSEN, mejor aún buscar la *no confusión*²⁶⁶, pues diría MONTESQUIEU: *todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares*²⁶⁷.

Ahora bien, decíamos anteriormente que lo que el francés pretendió fue evitar la confusión de poderes y no una estricta separación de los mismos. Es decir, y siguiendo la tesis de Charles EISENMANN, la teoría de MONTESQUIEU, y muy especialmente el célebre capítulo sobre la Constitución de Inglaterra, ha engendrado un verdadero mito: *el mito de la separación de poderes*, que particularmente desde finales del siglo XIX y hasta los comienzos del XX, defendió el modelo teórico del francés como un régimen en el que estuviera rigurosamente asegurada la separación de poderes²⁶⁸. Pero, en ningún caso se trata de una estricta separación de poderes, sino más bien, *que no es adecuado que dos*

²⁶⁵ *Idem.*

²⁶⁶ Citado por, VALLET DE GOYTISOLO, Juan, *Montesquieu: Leyes, Gobiernos y Poderes*, Madrid, Civitas, 1986, p. 369.

²⁶⁷ MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, op. cit., Libro XI, Cap. VI, p. 107.

²⁶⁸ ALTHUSSER, Louis, *Montesquieu: La política y la historia*, Barcelona, Ariel, 1974, p. 119.

cualesquiera de las tres funciones estén íntegramente reunidas en las mismas manos²⁶⁹, pues dice EISENMANN, si la finalidad que perseguía el francés era la que se concretaba en su formulación inicial de *que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder*, parece difícilmente discutible que *entre la idea de especialización funcional, a fortiori de la separación funcional, y la idea de mutuo control, hay una incompatibilidad lógica absoluta*²⁷⁰, pues en definitiva, el verdadero objeto de MONTESQUIEU es precisamente la combinación, o, enlace de los tres poderes, ya que se trata ante todo de un problema político de relación de fuerzas, y no de un problema jurídico que concierne a la definición de la legalidad y sus esferas²⁷¹.

De este modo, como bien apunta BLANCO VALDÉS, la separación orgánico-funcional que postula MONTESQUIEU no opera sino en su construcción como una condición previa para el equilibrio de poderes que habrá de conseguirse a través de su recíproco control, mediante la disposición de toda una serie de mecanismos de coordinación, o lo que es lo mismo, de frenos y contrapesos entre ellos²⁷². Y es precisamente en el equilibrio de poderes donde se encuentra la quintaesencia de la teoría del francés, pues como bien señala ALTHUSSER, lo que está en el fondo de la teoría del *Espíritu de las leyes*, son los trazos de un gobierno moderado, en donde *la verdadera moderación no es ni la estricta*

²⁶⁹ ALTHUSSER, Louis, *Montesquieu: La política y la historia*, op. cit., p. 122. IGLESIAS, María del Carmen, *El pensamiento de Montesquieu*, Madrid, Alianza, 1984, pp. 392-393. ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, op. cit., p. 291.

²⁷⁰ BLANCO VALDÉS, Roberto, *El valor de la Constitución*, op. cit., p. 70. DE AGAPITO SERRANO, Rafael, *Libertad y división de poderes*, op. cit., pp. 149-150.

²⁷¹ ALTHUSSER, Louis, *Montesquieu: La política y la historia*, op. cit., p. 122.

²⁷² BLANCO VALDÉS, Roberto, *El valor de la Constitución*, op. cit., p. 70. MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, op.cit., Libro XI, Cap. VI, p. 111.

*separación de poderes, ni la preocupación y el respeto jurídico a la legalidad, sino el equilibrio de poderes, es decir, el reparto de poderes entre potencias, y la limitación o moderación de las pretensiones de una potencia por el poder de las otras. En resumen, la famosa separación de poderes es sólo el reparto ponderado del poder entre potencias determinadas: el rey, la nobleza, el pueblo*²⁷³.

En conclusión la teoría del equilibrio de poderes, que sostiene MONTESQUIEU, y no solamente su separación tal y como lo teorizó LOCKE, es lo que hace que el pensamiento político del francés llegue a impregnar cualquier texto constitucional en la actualidad, pues no sólo es un principio organizativo del Estado, sino la realización del mismo²⁷⁴. En síntesis, el Barón de la Brède realizó la teoría del equilibrio o de coordinación entre poderes, a través de un sistema de frenos y contrapesos, a fin de evitar el abuso del poder, y en consecuencia, preservar la libertad política de los ciudadanos, resumiéndolo así brevemente: *he aquí, pues, la constitución fundamental del Gobierno al que nos referimos: el cuerpo legislativo está compuesto de dos partes, cada una de las cuales tendrá sujeta a la otra por su mutua facultad de impedir, y ambas estarán frenadas por el poder ejecutivo que lo estará a su vez por el legislativo. Los tres poderes permanecerían así en reposo o inacción, pero, como por el movimiento necesario de las cosas, están obligados a moverse, se verán forzados a hacerlo de común acuerdo*²⁷⁵.

²⁷³ ALTHUSSER, Louis, *Montesquieu: La política y la historia*, op. cit., p. 123. En el mismo sentido, VIRGA, Pietro, "La separación de poderes", op. cit., p. 90.

²⁷⁴ DE AGAPITO SERRANO, Rafael, *Libertad y división de poderes*, op. cit. p. 118.

²⁷⁵ MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, op.cit., Libro XI, Cap. VI, p. 113.

4.2. El constitucionalismo norteamericano y la experiencia francesa de 1789

Una clara muestra del sentimiento que impregnaba el pensamiento europeo del siglo XVIII fue la novedosa obra *L' Encyclopédie*, impresa en 1751, y que nos revela, entre otras cuestiones, el interés acerca de las limitaciones del poder mediante un pacto entre gobernantes y gobernados. Así lo encontramos en la reflexión que hace DIDEROT acerca de la autoridad política, y donde afirma que el *verdadero y legítimo poder tiene necesariamente limitaciones*, y así, mediante esa limitación, el gobernante no puede destruir el *contrato*, pero tampoco el pueblo tiene el poder para hacerlo, por la condición misma de dicho *contrato*²⁷⁶. Pero, en este específico sentido, las Revoluciones dieciochescas, primero la americana y después la francesa, representan un punto de inflexión de suma importancia para el constitucionalismo, pues sitúan en primer plano un nuevo concepto que confrontará a la tradición constitucionalista por un lado, y a la soberanía popular por el otro. Es decir, nos referimos al *poder constituyente*²⁷⁷.

Ahora bien, en relación con el hecho de que el pueblo norteamericano con la Constitución de Filadelfia decidió hacer uso de su poder constituyente, después de alcanzar su independencia, lo que nos interesa poner de relieve ahora es la manera en que los creadores de la Constitución Federal de 1787 entendieron

²⁷⁶ DIDEROT, Denis, "Autoridad Política", en *Artículos políticos de la Enciclopedia*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 6-16.

²⁷⁷ FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, op. cit., p. 103. JEFFERSON, Thomas, "Visión sucinta de los derechos de la América británica", en *Autobiografía y otros escritos*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 301-320. SIEYÈS, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, op. cit., pp. 104 ss. Al respecto, MATTEUCCI, Nicola, *Organización del Poder y Libertad, Historia del Constitucionalismo Moderno*, op. cit., p. 228.

el principio de la separación de poderes. En este sentido, Alexander HAMILTON – atento lector del *Esprit des lois*, principal razón por la que de MONTESQUIEU derivó la confianza en la división de poderes- creía en un gobierno republicano democrático, y sostenido por el consenso de los ciudadanos²⁷⁸. Por su parte, James MADISON también prefería el régimen republicano sobre el democrático llevado a su máxima expresión²⁷⁹, por lo que dicho régimen debía de reconocer la separación de poderes, pues la acumulación de todos éstos en las mismas manos, *sean éstas de uno, de pocos o de muchos, hereditarias, autonombrada o electivas, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía*²⁸⁰. Pero a la vez MADISON, fiel al apotegma político del Barón de la Brède, no concebía que los diferentes poderes o *departamentos* estuvieran absolutamente aislados unos de otros, pero también aclaraba que, *los poderes propios de uno de los departamentos no deben ser administrados completamente ni directamente por cualquiera de los otros*²⁸¹.

Al igual que en *Del espíritu de las leyes*, el pensamiento de este *Federalista* también se encuentra impregnado por ese pesimismo antropológico, cuando señala que *no puede negarse que el poder tiende a extenderse y que se le debe frenar eficazmente para que no pase de los límites que se le asignen... por lo tanto, la tarea más difícil consiste en establecer medidas prácticas para que*

²⁷⁸ MASTELLONE, Salvo, *Historia de la democracia en Europa. De Montesquieu a Kelsen*, Madrid, Edersa, 1990, p. 23.

²⁷⁹ VV.AA. *El Federalista*, México, FCE, 2001, n. 22, p. 39.

²⁸⁰ VV.AA. *El Federalista*, op. cit., n. 47, p. 204.

²⁸¹ *Ibidem*, n. 48, p. 210.

*cada uno pueda defenderse contra las extralimitaciones de los otros*²⁸². En definitiva, MADISON postula no tanto una abstracta separación de poderes, sino un concreto equilibrio entre éstos, de tal suerte que se obtenga el resultado de conjunto del gobierno limitado²⁸³.

Por otra parte, en Norteamérica, el problema que dominaba los debates hasta antes de la guerra de independencia era el relativo a la materia tributaria, ya que los impuestos venían exigidos por un Parlamento en el que no encontraban representación alguna las colonias americanas, por lo que el problema atendía principalmente a la vieja fórmula: *no taxation without representation*²⁸⁴. En efecto, el origen de la Revolución fue en un principio relativo a cuestiones económico-comerciales. Posteriormente la problemática afectó a realidades de índole político-constitucionales, desde el momento en que se planteaba la necesidad de oponerse a un legislador que se suponía fuera de los confines de su legítima jurisdicción. Es decir, para los americanos, el Parlamento inglés de hecho se creía soberano y onnipotente, lo cual suponía una amenaza para el patrimonio histórico de sus derechos y libertades²⁸⁵.

En este sentido, como bien apunta FIORAVANTI, la cultura político-constitucional americana está marcada desde siempre por una desconfianza

²⁸² *Idem.*

²⁸³ FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, op. cit., p. 108.

²⁸⁴ TOUCHARD, Jean, *Historia de las ideas políticas*, op. cit., p. 353.

²⁸⁵ FIORAVANTI, Maurizio, *Los derechos fundamentales, apuntes de historia de las constituciones*, op. cit., p. 82.

frente a los legisladores²⁸⁶, que se corrobora en las palabras de HAMILTON, cuando señala que *una cosa es estar subordinado a las leyes y otra diversa depender del cuerpo legislativo. La primera situación concuerda con los principios fundamentales de un buen gobierno, en tanto que la segunda los viola y, cualesquiera que sean las formas de la Constitución, concentra la totalidad del poder en las mismas manos... La tendencia de la autoridad legislativa a absorber todas las otras se ha puesto de manifiesto... En los gobiernos auténticamente republicanos esta propensión es casi irresistible. En una asamblea popular, los representantes del pueblo parecen imaginarse en ciertas ocasiones que son el pueblo mismo y dan muestras violentas de impaciencia y enfado... como si el ejercicio del poder ejecutivo o el judicial de los derechos que les competen fueran un ataque a los privilegios del legislativo o un ultraje a su dignidad*²⁸⁷.

En definitiva, para HAMILTON la separación de poderes debía atender a una colaboración entre éstos, pero jamás a una absoluta separación, y mucho menos a una sumisión al órgano legislativo por parte de los otros dos poderes o departamentos, porque entonces se perdería el equilibrio que debía suponer cualquier buen gobierno. Esto último lo señala en El Federalista de la siguiente manera: *Con frecuencia los representantes parecen dispuestos a ejercer una intervención imperiosa respecto a los departamentos restantes y como comúnmente tienen al pueblo de su lado, proceden con una impetuosidad tal que*

²⁸⁶ *Ibidem*, p. 83.

²⁸⁷ VV. AA. *El Federalista*, op. cit., n. 71, p. 305.

*hacen muy difícil a los otros miembros del gobierno mantener el equilibrio de la Constitución*²⁸⁸.

Es así que, sobre esta base argumentativa se llega a afirmar el poder que tienen los jueces para declarar nulos aquellos actos del legislativo contrarios al sentido evidente de la Constitución. Pues si la Constitución limitada es, como entiende HAMILTON, aquella que contiene ciertas prohibiciones expresas aplicables a la autoridad legislativa, entonces, su superioridad debe ser reafirmada por los jueces a través del control difuso de constitucionalidad, pues a ellos pertenece determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del legislativo²⁸⁹. Se trata, a final de cuentas, de jueces que son instrumentos de la Constitución, la cual se sirve de ellos para *reafirmar la superioridad de la ley fundamental sobre las leyes ordinarias, del poder originario del pueblo entero sobre el poder derivado del legislador, de las asambleas políticas, de la mayoría en turno*²⁹⁰. En definitiva, el pueblo norteamericano proyectó una división de poderes que permitiera el mejor equilibrio posible de la Constitución, lo cual se logró al no caer en dogmatismos radicales respecto a cuestiones tanto de constitucionalismo, como de soberanía popular. En este sentido, las palabras de Alexis de TOCQUEVILLE son sumamente precisas cuando dice: *los americanos nunca se apasionaron tanto como los franceses por las ideas políticas generales*, pues en los Estados Unidos

²⁸⁸ *Idem.* LUCAS VERDÚ, Pablo, "Algunas consideraciones de un profesor español sobre la Constitución de los Estados Unidos de América", en *Teoría y Realidad Constitucional*, No. 7, UNED, 2001, p. 102.

²⁸⁹ VV. AA. *El Federalista*, op. cit., n. 78, p. 332.

²⁹⁰ FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, op. cit., p. 109.

nunca se vieron a cuerpos políticos tan apasionados por las ideas generales como, en el caso de Francia, la Asamblea Constituyente o la Convención²⁹¹.

Por otra parte, habíamos anotado anteriormente que la llegada del absolutismo se fundó en la exigencia de un gobierno fuerte que pudiera velar por los intereses de la naciente burguesía. Es así que, a partir del siglo XVI ya se habla del concepto de *soberanía* del Estado, y se identifica completamente Estado con gobierno. Es decir, de esta manera se ponía especial énfasis en la necesidad de un gobierno nacional fuerte y eficaz²⁹². La teoría de la soberanía estatal, teorizada principalmente por BODIN²⁹³, trajo consigo otras teorías, como la de Thomas HOBBS que postulaba una indivisibilidad de la soberanía estatal, sea que ésta recaiga en un Monarca o en una Asamblea,²⁹⁴ o en la *voluntad general* del pueblo, según ROUSSEAU²⁹⁵, pero que no se llegarían a contentar con la teoría de la separación de poderes, bien porque ésta suponía un ataque a la indivisibilidad de la soberanía, bien porque rompía la unidad orgánica del Estado²⁹⁶.

Pero, si bien es cierto que MONTESQUIEU jamás fundamenta su teoría, ni aclara la cuestión acerca de la unidad del Estado y de la relación de los poderes con esa unidad²⁹⁷, también es cierto, que tanto LOCKE como él no plantearon una cuestión relativa a dónde residía la soberanía del Estado, sino más bien, cómo

²⁹¹ TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, op. cit., t. II, p. 21.

²⁹² McILWAIN, Charles, *Constitucionalismo antiguo y moderno*, op. cit., pp. 169-170.

²⁹³ Para BODIN, *la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república...* BODIN, Jean, *Los seis libros de la República*, op. cit., Libro I, VIII, p. 47.

²⁹⁴ HOBBS, Thomas, *Leviatán*, op. cit., pp. 216 y 260. También, DORADO PORRAS, Javier, *La lucha por la Constitución, Las teorías del Fundamental Law en la Inglaterra del siglo XVII*, op. cit., p. 193.

²⁹⁵ ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, Madrid, Taurus, 1969, pp. 65-66.

²⁹⁶ LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, vol. II, op. cit., p. 140.

²⁹⁷ JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, México, FCE, 2000, p. 452.

puede ejercitarse la soberanía del mejor modo posible por los diferentes elementos de ésta²⁹⁸. Y a mayor abundamiento, MONTESQUIEU, quien, por su obra *Del espíritu de las leyes*, es considerado como el principal teórico de la doctrina de la separación de poderes, no emplea a lo largo de todo el texto de su obra las expresiones *división* ni *separación* de poderes. Únicamente en el párrafo 5 del capítulo VI, utilizó el verbo *separar* en forma negativa²⁹⁹: *Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo*³⁰⁰. Entonces, como bien señala BARCKHAUSEN, las brutales expresiones *separación* y *división* traicionan el pensamiento del francés, pues sería más exacto decir la *no-confusión* de poderes³⁰¹. De esta manera, el objetivo del autor *Del espíritu de las leyes* era obtener una limitación del poder como agencia de decisión, y que por el equilibrio de sus propios elementos garantizara una esfera de libertad. Es decir, el fenómeno de la división de poderes es al mismo tiempo un fenómeno de *coordinación de poder*, puesto que el francés también creyó en la necesidad de un impulso unitario del poder, pero aquí la unidad no ha de resultar de una sola voluntad, sino de la compleja síntesis que crea el acuerdo entre varias voluntades, produciendo que esa oposición entre poderes sea puramente dialéctica, a través de una compleja y delicada balanza de facultades correlativas de *estatuir* e *impedir* con que los poderes se coordinan³⁰².

²⁹⁸ LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, vol. II, op. cit., p. 140.

²⁹⁹ VALLET DE GOYTISOLO, Juan B, "La separación, no confusión o contrapeso de poderes y la independencia de la función judicial en la perspectiva de Montesquieu", en VV.AA.: *División de poderes*, Jornadas, Córdoba, 1996, p. 39

³⁰⁰ MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, op.cit., Libro XI, Cap. VI, p. 107.

³⁰¹ VALLET DE GOYTISOLO, Juan, *Montesquieu: Leyes, Gobiernos y Poderes*, op. cit., p. 369.

³⁰² SANCHEZ AGESTA, Luis, *Principios de teoría política*, Madrid, Nacional, 1979, pp. 462 y 478. KANT, Immanuel, *La Metafísica de las Costumbres*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 146 y 149.

En definitiva, y como igualmente lo señaló HAURIOU, *lo más defectuoso de la teoría de la separación de poderes es el nombre mismo con que se designa y que no expresa toda la realidad*, ya que para él, lo que el Barón de la Brède teorizó fue una separación de poderes *en sentido flexible*, pues mediante esta concepción *se realiza un sistema ligado y equilibrado de poderes, cuyo juego constituye, para el gobierno del Estado, una vida interior permanente y continuada, al mismo que una garantía de la libertad*³⁰³.

Ahora bien, si la teoría de la separación de poderes elaborada por MONTESQUIEU ha sido tergiversada o malentendida –en muchos caso de manera intencional-, en ningún caso debe ser atribuible esa falta a nuestro autor, ya que ni siquiera él estimó que su postulado fuera el único y exclusivo medio para garantizar la libertad, así como tampoco se puede soslayar el hecho, y es necesario precisarlo aquí, que las causas de inestabilidad política son varias y complejas, y en consecuencia, ajenas a la institución de la separación de poderes³⁰⁴. Sin embargo, la brillantez del pensamiento del francés, a la vez adolece de una suficiente precisión jurídica, que ha hecho que éste no siempre se haya llegado a comprender de manera correcta. En definitiva, debido a esa desafortunada interpretación se han llegado a cometer errores en la organización política, lo que ha propiciado que resulte más sencillo negar la existencia o la utilidad de todo principio de separación de poderes³⁰⁵.

³⁰³ HAURIOU, Maúrice, *Principios de derecho público y constitucional*, op. cit., pp. 376-382.

³⁰⁴ LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, vol. II, op. cit., p. 142.

³⁰⁵ HAURIOU, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, op. cit., p. 377.

Para finales del siglo XVIII aparece en Francia, específicamente el 26 de Agosto de 1789, la Declaración de los Derechos Hombre y del Ciudadano, que en su artículo 16 dice: *Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni determinada la separación de poderes carece de Constitución*³⁰⁶. Sin embargo, el constituyente galo de 1791, fiel a la teoría de MONTESQUIEU, adoptó una concepción rígida de la separación de poderes como dogma de filosofía política, y no como una receta de técnica política, lo que llevó a los hombres de la Asamblea de 1789, a entender que los *poderes* eran fracciones de soberanía que el pueblo delegaba a sus representantes, los cuales al convertirse en únicos beneficiarios de su función, igualmente deberían ser los únicos en ejercerlo en su totalidad, de esta manera, los constituyentes de 1791 al intentar introducir esta concepción rígida convirtieron a la Constitución en un monstruo políticamente inviable, que condujo al país galo primeramente a una tiranía de Asamblea, y para 1848, a un gobierno dictatorial³⁰⁷.

Esto fue denunciado por León DUGUIT en 1893 cuando publicó tres artículos en los que realizaba un agudo análisis sobre el principio de separación de poderes aplicado en la Constitución francesa de 1791. En dicho estudio, nuestro autor afirmaba que en teoría la separación absoluta de poderes no podía concebirse, ya que el cumplimiento de cualquier función estatal es siempre producto de un acto de voluntad a través de la manifestación de su personalidad,

³⁰⁶ JELLINEK, Georg, *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, Madrid, Victoriano Suárez, 1908, pp. 107 y 235. Para un estudio acerca de este periodo histórico, vid. SOBOUL, Albert, *Compendio de la historia de la revolución francesa*, Madrid, Tecnos, 1989.

³⁰⁷ BURDEAU, Georges, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, op. cit., pp. 196-197.

por lo que implica el concurso de todos los órganos que constituyen la persona del Estado. Razón por la cual, si la teoría de la separación de poderes supone la creación de distintos poderes dentro de un Estado, sin relación alguna entre ellos, sin ninguna acción recíproca, y confiando a cada uno funciones diferentes sin el concurso de los otros, para así, pretender hacer de ésta la condición esencial de garantía necesaria y común de los intereses colectivos y de los derechos individuales de cualquier gobierno ponderado, entonces, dicho principio estará condenado a ser una singular ilusión³⁰⁸. Y era una ilusión, como dice TROPER, porque de hecho la Constitución de 1971 no respetó en absoluto el principio de separación de poderes, pues ni los órganos estaban especializados, bien porque el rey participaba lo mismo en el proceso ejecutivo como en el legislativo, o bien porque el cuerpo legislativo participaba en la función jurisdiccional³⁰⁹.

Con la separación de poderes consagrada por el artículo 16 de la Declaración de 1789 y por la Constitución de 1791, se reconocía una soberanía indivisible pero fraccionada en diferentes poderes a la vez; es decir, se trataba de una distinción de poderes y no de funciones ni de órganos³¹⁰, y era indivisible pues, la soberanía nacional procedía de la Nación, de la cual emanaban todos los poderes, y posteriormente se podían ejercer por delegación³¹¹. Sin embargo, como bien lo señala DUGUIT, esta separación de poderes también consagraba una

³⁰⁸ CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría General del Estado*, op. cit., p. 861.

³⁰⁹ TROPER, Michel, *Por una teoría del Estado*, Madrid, DYKINSON, 2001, p. 207. FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, op. cit., p. 115. SÁNCHEZ AGESTA, Luis, "Poder ejecutivo y división de poderes", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 3, 1981, p. 14.

³¹⁰ DUGUIT, León, *Manual de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 149.

³¹¹ ARTOLA, Miguel, *Constitucionalismo en la historia*, op. cit., p. 108.

serie de decisiones contradictorias capaces de falsear los resortes de la vida social y política de país, pues colocar a la cabeza del Estado dos poderes sin vínculo entre ellos, era condenarlos totalmente a la lucha; y añadía que como uno de estos poderes estará necesariamente peor armado que el otro, éste absorberá a aquél³¹². Esa fue precisamente la experiencia del constituyente francés, pues, dice JELLINEK, aún cuando en la Declaración de los Derechos se proclama el principio de la división de poderes, ésta no se lleva hasta sus últimas consecuencias, sino que más bien hizo que todos los poderes se unieran dentro del poder legislativo³¹³. Por ello, bien vale aquí la crítica que Edmund BURKE endereza en contra de la Asamblea constituyente francesa, pues para él, ésta no era más que una *asociación voluntaria de hombres*, que en determinadas circunstancias históricas se había adueñado del poder político, sin estar limitado por *ninguna ley constitucional*, de manera que, con ella se había inaugurado una nueva forma de despotismo³¹⁴.

4.3. El parlamentarismo como paradigma de representación política

Previamente hemos señalado que para Carl SCHMITT el *pluralismo* representaba uno de los peores fundamentos en los que se basaba la ideología *liberal*, ya que la democracia no podía identificarse con aquél, sino que habría de serlo con la *homogeneidad*. Esto lo señalaba claramente en su *Legalidad y legitimidad* aparecida en 1932: *Toda democracia se basa en el presupuesto de un pueblo*

³¹² DUGUIT, León, *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*, op. cit., p. 132.

³¹³ JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, op. cit., p. 452. vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1981, p. 41.

³¹⁴ FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, op. cit., p. 121.

*unitario, integral, homogéneo e indivisible, no hay, en realidad, para ella en lo esencial ninguna minoría, y menos aún una mayoría compuesta por minorías fijas y constantes*³¹⁵. En este sentido para SCHMITT la identidad democrática entre gobernantes y gobernados se acabaría, pues, sobre la base de que si se suprime el presupuesto de la homogeneidad nacional indivisible, y se atiende únicamente a la verificación de la mayoría, entonces quedará tan sólo el despotismo de una mayoría sobre la minoría vencida en el escrutinio y, por lo tanto, subyugada³¹⁶.

SCHMITT no fue el único que atacó al *parlamentarismo* durante periodo de la República de Weimar. Éste también se vio atacado, desde la izquierda, por el anarquismo y el marxismo; y desde la derecha, por el conservadurismo reaccionario³¹⁷ –cuyo mayor exponente fue SCHMITT-. Sin embargo, la magnífica defensa del *parlamentarismo* vino de parte de Hans KELSEN en su obra *De la esencia y valor de la democracia* publicada en 1920³¹⁸. En esta obra afirmó que, si bien es verdad, la democracia y el *parlamentarismo* no son idénticos, puesto que la democracia directa es impracticable en el Estado moderno, también es verdad que el *parlamentarismo* es la única forma real en que puede llevarse a cabo la

³¹⁵ SCHMITT, Carl, *Legalidad y Legitimidad*, op. cit., p. 42.

³¹⁶ *Ibidem*, p. 43.

³¹⁷ ARAGÓN, Manuel, Estudio preliminar de *Sobre el parlamentarismo*, op. cit., p. 14.

³¹⁸ KELSEN, Hans, *De la esencia y valor de la democracia*, Oviedo, KRK Ediciones, 2006. Todas estas ideas también aparecen en su artículo “Das Problem des Parlamentarismus” en *Soziologie und Sozialphilosophie. Schiften der soziologischen Gesellschaft in Wien*, III, W. Braümuller, Wien-Leipzig, 1925. Existe una traducción al castellano por Manuel Atienza, bajo el título “El problema del parlamentarismo”, en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988.

democracia en la realidad social. *Por ello, la opción por el parlamentarismo es también la opción por la democracia*³¹⁹.

Para KELSEN la llamada crisis del *parlamentarismo* ha sido provocada por las incorrectas interpretaciones que han formulado sus críticos en la medida en que juzgan equivocadamente tanto la esencia de esta forma política como su valor. En este sentido él se pregunta ¿cuál es, sin embargo, la esencia objetiva del parlamentarismo, y que no deben confundir con la interpretación subjetiva quienes deseen conocer a esta institución? Por lo que dirá: *El parlamentarismo, es la formación de la voluntad normativa del Estado por un órgano colegiado que decide por mayoría y que es elegido por el pueblo por sufragio universal e igual, es decir, democráticamente*³²⁰.

En *Esencia y valor de la democracia* también afirma que la lucha por el *parlamentarismo* fue una lucha por la libertad política, cuestión que, para él, los críticos del régimen han olvidado fácilmente cuando se dirige una crítica injusta bajo diferentes argumentos, pues una vez en posesión de la libertad, ésta no se valora y se da por hecho. Sin embargo, la idea de la libertad es y será el centro de gravedad perpetuo de toda especulación política, la cual únicamente puede ser garantizada por el *parlamentarismo*³²¹. Por otra parte KELSEN, en relación al principio de mayoría –principio que según SCHMITT ocasionaba la *dictadura de la*

³¹⁹ KELSEN, Hans, *De la esencia y valor de la democracia*, op. cit., p. 92. KELSEN, Hans, "El problema del parlamentarismo", en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, op. cit., pp. 97-98.

³²⁰ *Idem.*

³²¹ *Ibidem*, p. 93.

mayoría—, dirá que es más preciso denominarlo *principio de mayoría-minoría*, ya que la configuración dialéctico-contradictoria del procedimiento parlamentario imposibilita una dominación absoluta por parte de una mayoría aritmética sobre una minoría, puesto que está construida sobre la base del discurso y la réplica, el argumento y la contradicción, es decir, está orientado a la consecución de un compromiso³²².

Hans Kelsen apostó por la democracia parlamentaria, no porque ésta fuera la mejor opción frente a una doctrina neocomunista y llevada a la práctica por el partido bolchevique ruso, ni tampoco frente a una actitud antidemocrática de la burguesía que encuentra en el fascismo italiano su expresión teórica y práctica³²³, sino porque *la forma de Estado democrático-parlamentaria, con su principio de mayoría-minoría constitutivo de una dualidad esencial, es la verdadera expresión de la sociedad de hoy, dividida básicamente en dos clases. Y si hay una forma que ofrezca la posibilidad de superar de manera pacífica y progresiva esta violenta oposición, que cabe lamentar pero no negar, y no conducirla por vías sangrientas y revolucionarias hacia la catástrofe, tal forma es la de la democracia parlamentaria, cuya ideología es la libertad no alcanzable en la realidad social, pero cuya realidad es la paz*³²⁴.

Kelsen, al refutar las críticas vertidas en contra de la ideología del *liberalismo*, señaló que, así como ésta espera la máxima armonía de intereses

³²² *Ibidem*, pp. 145-146.

³²³ *Ibidem*, p. 37.

³²⁴ *Ibidem*, p. 167.

económicos mediante una competencia económica completamente libre, así también espera que de la libre confrontación de opiniones en el procedimiento parlamentario resulte una verdad de algún modo *absoluta*³²⁵. En definitiva ésta era la contraposición con SCHMITT, pues mientras este último afirmaba que por el hecho de que el parlamento no había alcanzado esa verdad *absoluta*, y en consecuencia el parlamento únicamente se mantenía en pie por pura inercia mecánica, KELSEN señalaba que el error estaba en atribuirle a la *democracia liberal una concepción del mundo metafísico-absoluta*, en vez de una *crítico-relativista*, por cuanto lo único que ésta busca es la consecución de una vía media entre los intereses de la mayoría y de la minoría³²⁶.

Este *relativismo filosófico* al que apela KELSEN es en esencia un impulso hacia un método dialéctico, que permite el desarrollo de las opiniones y contra opiniones de tal suerte que con ello se pueda alcanzar el equilibrio para que ninguno de los dos puntos de vista se adopte de manera *absoluta*. Pues sería cierto que se caería en una dictadura si se afirmara una creencia *metafísico-religiosa*, en el sentido de que a alguna persona se le atribuyera la posibilidad de estar en posesión de la verdad *absoluta* de manera misteriosa tal y como lo afirmaba SCHMITT³²⁷. Es aquí donde finalmente confluye toda la discusión entre estos dos grandes juristas; Aclarándose de este modo quién era en realidad para SCHMITT aquél *soberano* que habría de decidir en caso de excepción; aquél

³²⁵ KELSEN, Hans, "El problema del parlamentarismo", en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, op. cit., p. 103.

³²⁶ *Idem*.

³²⁷ FIJALKOWSKI, Jürgen, *La trama ideológica del totalitarismo. Análisis crítico de los componentes ideológicos en la Filosofía Política de Carl Schmitt*, op. cit., p. 235.

soberano que habría de representar la unidad del Estado a través del *decisionismo*: se trataba del Presidente del *Reich*.

5. EL PRINCIPIO REPRESENTATIVO LIBERAL ANTE EL ADVENIMIENTO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

En los albores del siglo XX, la discusión en torno a la crisis de la naturaleza representativa del Parlamento fue un tema recurrente en toda Europa continental, como consecuencia, en muchos de los casos, de prácticas democráticas que habían logrado configurar sendas dictaduras asamblearias. Ello fue posible debido a la hipertrofia que habían sufrido los poderes del Parlamento, por lo que, tras una intensa pugna en contra del poder real, se produciría un trasvase de dictadura *monárquica* hacia otra de cariz *parlamentario*. Pero esas críticas al Parlamento no sólo apuntaron a esa hegemonía parlamentaria sino también a la democracia representativa.

5.1. La crisis del principio representativo ante el Estado de Partidos

En un principio, el Parlamento, entendido como pieza fundamental del sistema político, encontró su justificación como un órgano de la sociedad, ya que se estructuró en los márgenes de la opinión pública, configurada principalmente por la burguesía, y también porque la opinión pública carecía de una organización que la comprendiera de un modo unitario³²⁸. De ahí que John Stuart MILL dijera que *el Parlamento es el lugar donde no solamente la opinión de la nación, y en la medida de lo posible, la de los hombres egregios del país, puede manifestarse*

³²⁸ HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, op. cit. p. 194.

*públicamente y provocar la discusión. En él cada ciudadano puede estar seguro de encontrar a alguien que exprese su propia opinión, también o mejor como pudiera hacerlo él mismo, y no sólo ante amigos y partidarios, sino también ante adversarios que le hicieran sufrir la prueba de argumentaciones contrarias. En él es donde aquellos cuya opinión resulte vencida, sienten la íntima satisfacción de haber sido escuchados y contradichos, no por un capricho arbitrario, sino por razones consideradas superiores por los representantes de la mayoría de la nación*³²⁹. Es precisamente bajo esta línea argumentativa en donde el principio democrático representativo encuentra su fundamento, íntimamente relacionado, por cierto, con la teoría de la soberanía nacional³³⁰.

En definitiva, éste parecía ser el concepto de ley en las constituciones posrevolucionarias³³¹. Sin embargo, la función mediadora que ejercía el público ilustrado entre el Estado y la Sociedad sufriría un trasvase hacia instituciones surgidas en el ámbito privado como las asociaciones, o en el público como los partidos políticos. De esta forma, la opinión pública enraizada en la sociedad vería abandonada la conexión de raciocinio público con la función legislativa y con el control del poder, pues a partir de la crisis del liberalismo serán desarrolladas

³²⁹ MILL, John Stuart, *Le gouvernement représentatif*, citado por FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, *En torno a las garantías del sistema parlamentario español*, op. cit., p. 16.

³³⁰ APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel, "Parlamento liberal y parlamento actual (Algunos rasgos teóricos significativos)", op. cit., p. 78.

³³¹ DE CABO MARTÍN, Carlos, *Sobre el concepto de ley*, Madrid, Trotta, 2000, pp. 17-25. En el mismo sentido, Díez-PICAZO, Luis M. "Concepto de Ley y tipos de Leyes", en Ángel GARRORENA MORALES (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 144. FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, "Opinión pública, principio de publicidad y garantías parlamentarias", en *Revista de las Cortes Generales*, op. cit., pp. 13-14. DE VEGA GARCÍA, Pedro, "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", en *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., p. 55. GRIMM, Dieter, "Evolución de las tareas del Estado y crisis del Estado de Derecho", en *Democracia representativa y parlamentarismo*, Antonio LÓPEZ PINA (dir.) Madrid, Servicio de publicaciones del Senado, 1994, pp. 41-46.

desde la esfera pública, y a través de los medios de comunicación de masas, esas instituciones que desarrollan y consiguen la aquiescencia del público mediatizado³³². De acuerdo a esto la opinión pública pasaría a manos de instituciones intermedias entre la Sociedad y el Estado, es decir, a los partidos políticos. En una palabra, dirá GARCÍA-PELAYO, la relación ciudadano-Estado queda mediatizada por las grandes organizaciones (partidos políticos): *son éstas y no la universalidad de los ciudadanos ni tampoco los particulares, los que plantean demandas y proporcionan apoyos estimables a la acción estatal o a la estabilidad de un sistema*³³³; de ahí que RADBRUCH señale que el *Estado de partidos* es aquel en el cual *los partidos políticos son los órganos últimos de creación de todos los órganos políticos del Estado*³³⁴.

A consecuencia de todo ello, se configurará una separación tajante entre la discusión pública y la creación de la norma legal, con lo cual, bajo el desencadenamiento de otra serie de cambios como la intervención cada vez mayor por parte del poder público en tareas asistenciales, el legislador se verá obligado a facultar al Ejecutivo para legislar, bien por legislación delegada, bien por vía de decretos-ley³³⁵. Por lo tanto, ahora la función crítica de la publicidad burguesa será realizada por los partidos de masas en cuanto instrumentos de formación de la voluntad política; pero, al no hallarse éstos en manos del público

³³² HABERMAS, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, op. cit., p. 205.

³³³ GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, op. cit., pp. 111-112.

³³⁴ Citado por HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, "El Estado de partidos y la vida parlamentaria", en *El Parlamento a debate*, op. cit., pp. 45-46.

³³⁵ FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, *En torno a las garantías del sistema parlamentario español*, op. cit., p. 22.

sino en las de quienes controlan el aparato del partido, la relación entre partidos y público por un lado, y partidos y Parlamento por el otro se verá transformada, y de ahí que dicha situación sea el caldo de cultivo para realizar duras críticas en contra del Parlamento y, en especial, de la democracia representativa³³⁶. Porque partiendo del hecho de que el *liberalismo* se había afirmado a través del sufragio censitario, la universalización del sufragio significaría dar un giro copernicano en la configuración de la *democracia representativa liberal*. A ello contribuiría de forma decisiva el inglés John Stuart MILL cuando en sus *Consideraciones sobre el Gobierno representativo* observaba una grave paradoja durante el tránsito del individualismo al socialismo, preguntándose: *¿Cómo es posible que las masas proletarias admitan la arquitectura institucional representativa creada por y para las minorías ilustradas?* Lo cual, en pocas palabras, advertía que los conceptos y los principios políticos liberales no eran aceptados por la sociedad de masas³³⁷.

Pero será Gerhard LEIBHOLZ quien haga el primer diagnóstico preciso del estado actual –hablamos de los inicios del siglo XX– de la democracia representativa liberal, la cual considera ha sido sustituida por el *moderno Estado de partidos* asentado en una democracia masiva³³⁸. De acuerdo con esto, LEIBHOLZ entiende que la modificación en el Parlamento –como producto de su democratización– ha hecho que sean los partidos políticos, y no los diputados, quienes dominen el parlamento, de forma que los partidos políticos se convierten

³³⁶ *Idem*, p. 24.

³³⁷ LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, op. cit., p. 183. CRUZ VILLALÓN, Pedro, “Teoría e ideología del partido político”, en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Madrid, EDICUSA, 1977, pp. 40-41.

³³⁸ LEIBHOLZ, Gerhard, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, op. cit., pp. 27-28.

en la clave del proceso legislativo; es decir, ya no son los diputados, sin otra coacción que la conciencia y el prestigio propio, quienes toman las decisiones políticas, sino los partidos políticos, en cuyo concurso puede el pueblo desorganizado, o sea la masa de los ciudadanos activos, comparecer en el terreno político como una unidad de actuación efectiva³³⁹.

Siguiendo el agudo análisis elaborado por LEIBHOLZ, se puede observar cómo los fundamentos *liberales* de la representación y el Parlamento se quebraban ante el “supuesto” falseamiento que aquéllos hacían de la realidad política, lo que ponía de manifiesto, social e históricamente, la imposibilidad de considerar a la nación como un todo homogéneo, moral y supra individual, en el que los intereses privados pudieran reconducirse a un interés común, tal y como lo predicaba el *liberalismo*³⁴⁰. Por ello, la clásica concepción liberal de la representación se verá afectada al verse desmentidos sus presupuestos ante la realidad social que ponía de manifiesto la trascendencia de los *partidos políticos*³⁴¹. Entonces, si en un principio la burguesía, en su lucha contra el Antiguo Régimen, introdujo un concepto de representación puramente individualista, en la que desaparecían todas las agrupaciones intermedias, y en la que la relación representativa se producía sólo entre el representante y la nación, la

³³⁹ LEIBHOLZ, Gerhard, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, op. cit., pp. 26-29. TORRES DEL MORAL, Antonio, “Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos”, en *Revista de Derecho Político*, op. cit., p. 14. FINER, Hermann, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Madrid, Tecnos, 1964, p. 445. GRAMSCI, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1972, p. 28.

³⁴⁰ ABELLÁN, Ángel Manuel, “Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política”, en *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., p. 172. SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo Socialismo y Democracia*, Barcelona, Folio, 1984, p. 322.

³⁴¹ PORTERO MOLINA, José A. “Sobre la representación política”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, op. cit., p. 101.

fragmentación de aquel hipotético interés nacional común hacía inevitable plantearse que, o bien se seguía por la misma línea de la representación liberal, es decir, ignorando la realidad de los partidos políticos –con la consecuencia de seguir convirtiendo al derecho constitucional en algo incompleto³⁴²- o bien, mediante su constitucionalización, se reconocía la existencia de éstos, debido, pues, a una realidad social que se imponía³⁴³.

En pocas palabras, ante dicho fenómeno resultaba imperativo tomar una decisión que corrigiera una teoría *liberal* que mostraba su inadecuación a medida que las demandas de democratización del sistema político se hacían más fuertes; de esta forma, la crisis de la representación aparecería al ponerse en cuestión el presupuesto político en que ésta descansaba ante la evidente contradicción entre sus manifestaciones constitucionales y la efectiva práctica política³⁴⁴. De acuerdo con esto, y asumiendo que toda la construcción teórica del Parlamento burgués debía cumplir la doble finalidad de replegar a la nobleza y el absolutismo monárquico por un lado, y a las masas populares y trabajadoras por el otro³⁴⁵, se

³⁴² SMEND, Rudolf, "La transformación del orden constitucional liberal por el sistema proporcional", en *Constitución y Derecho Constitucional*, op. cit., pp. 30 y 36. LUCAS VERDÚ, Pablo, "Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español", en *Revista de Política Comparada*, Madrid, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, No. 2, 1980, pp. 35-36. RUBIO LLORENTE, "El Parlamento y la representación política", en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p.228.

³⁴³ DE VEGA GARCÍA, Pedro, "Significado constitucional de la representación política", en *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., p 35. BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los Partidos Políticos*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 33.

³⁴⁴ SOLOZÁBAL, ECHAVARRÍA, Juan J. "Representación y pluralismo territorial", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 50, 1986, p. 95. JIMENEZ CAMPO, Javier, "Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos", *Revista de Derecho Político*, No. 26, 1988, p. 13.

³⁴⁵ DE CABO MARTÍN, Carlos, "Algunos aspectos de la problemática representación-partidos políticos", en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977, p. 44. LENK, Kurt, y NEUMANN, Franz, "Introducción", en LENK y NEUMANN (eds): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980, p. 7.

hacía innegable el hecho de que con la partidocracia los viejos principios y mecanismos de la democracia constitucional burguesa habían entrado en una honda crisis³⁴⁶, y por lo tanto los partidos políticos pasarían de ser vistos como un *mal absoluto* a ser considerados como un *mal necesario*³⁴⁷.

Sin embargo, aún cuando los partidos políticos son el resultado de la destrucción de la sociedad tradicional, en su forma política de *ancien régime*³⁴⁸, lo cierto es que éstos permanecerán sumidos en un limbo hasta después de la segunda guerra mundial, adquiriendo entonces la condición de sujetos de derecho público³⁴⁹. De ahí que en su reflejo doctrinal, los partidos políticos pasaron de no existir a ser los cauces de comunicación entre el Estado y la sociedad civil³⁵⁰, acabando, de una vez por todas, con aquella tendencia dominante entre los autores de filosofía política a ignorar la realidad de los partidos políticos; situación que por cierto fue denominada como la *conspiración del silencio*³⁵¹.

Por otro lado, desde finales del siglo XIX, tras la destrucción de los fundamentos de la armonía general entre la ganancia del capital, las rentas de la tierra y el salario obrero, comenzó un movimiento obrero con nuevas exigencias al

³⁴⁶ DE VEGA GARCÍA, Pedro, "Presentación", en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, op. cit., p. 18.

³⁴⁷ VERNEY, Douglas V. *Análisis de los sistemas políticos*, Madrid, Tecnos, 1961, p. 119.

³⁴⁸ GARCÍA COTARELO, Ramón, *Los Partidos Políticos*, Madrid, Sistema, 1985, p. 27.

³⁴⁹ SARTORI, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza, 1999, p. 34. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo", en *Revista de las Cortes Generales*, No. 32, 1994, pp. 61-70. OLLERO, Carlos, *El derecho constitucional de la postguerra*, Barcelona, Bosch, 1949, pp. 53-56. JIMENEZ CAMPO, Javier, "La intervención estatal del pluralismo (Notas a una sentencia del Tribunal Constitucional)", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 1, 1981, pp.172-179.

³⁵⁰ GARCÍA COTARELO, Ramón, *Los Partidos Políticos*, op. cit., p. 35.

³⁵¹ SCHATTSCHNEIDER, E. E., *Régimen de Partidos*, Madrid, Tecnos, 1964, pp. 26-27.

Estado y a la sociedad³⁵². Ante ese escenario, las críticas en contra del parlamentarismo de inspiración burgués y, sobretudo, de su incidencia sobre la relación de representación, discurrirán por múltiples y diversos argumentos³⁵³. Por un lado se dirá que el método democrático nunca funcionaría favorablemente ahí donde las naciones están enormemente divididas en su estructura social³⁵⁴; es decir, es el carácter atomizado de la vida en la sociedad burguesa y la necesidad que experimenta una parte de dicha sociedad, el proletariado, de suprimir el aislamiento para sobrevivir, lo que subyace en la génesis del partido político³⁵⁵. De ahí que la estructura de los partidos de masas aparezca formalmente a principios del siglo XX con los partidos socialistas³⁵⁶. Desde otras posiciones igualmente se atacará la rigidez interna de los mecanismos del partido político, así como el intervencionismo autoritario de sus aparatos, tal y como lo harían OSTROGORSKY y MICHELS, al poner de manifiesto las tendencias oligárquicas producidas en el seno de las organizaciones partidarias³⁵⁷.

Por último, la democracia parlamentaria también sería atacada desde la derecha por el conservadurismo reaccionario, cuyo principal exponente fue, sin

³⁵² KAUTSKY, Karl, *Parlamentarismo y Democracia*, Madrid, Nacional, 1982, pp. 175-176.

³⁵³ PORTERO MOLINA, José A. "Sobre la representación política", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, op. cit., p. 101. OLLERO, Carlos, "El sistema representativo", op. cit., p. 9. RAMÍREZ, Manuel, "Presentación", en *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta, 1997, p. 10.

³⁵⁴ OFFE, Claus, "Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar Keynesiano. Factores de estabilidad y de desorganización", en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1992, p. 56.

³⁵⁵ PEREZ ROYO, Javier, "La teoría del partido político en Umberto Cerroni", *Revista de Estudios Políticos*, No. 16, 1980, p. 186.

³⁵⁶ DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, op. cit., p. 131.

³⁵⁷ DE VEGA GARCÍA, Pedro, "Presentación", en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, op. cit., p. 15. MICHELS, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio psicológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 1991, t. II, pp. 164-180.

duda, Carl SCHMITT³⁵⁸. Estas críticas atenderían principalmente a los supuestos *ideales* en que descansaba el parlamentarismo burgués; es decir, la *discusión*, la *publicidad*, y por último, el *carácter representativo del Parlamento y del diputado*³⁵⁹. En este sentido, SCHMITT dirá que en un *Estado de masas* el *Parlamento* ha sido superado, por lo que *la verdadera actividad no se desarrolla en los debates públicos del pleno, sino en comisiones (y ni siquiera comisiones parlamentarias), tomándose las decisiones importantes en reuniones secretas de los jefes de los grupos parlamentarios; así se origina la desviación y supresión de todas las responsabilidades, con lo que el sistema resulta ser, al fin, sólo una mala fachada del dominio de los partidos y de los intereses económicos*³⁶⁰. También dirá que el *Parlamento* ya no es el lugar donde, por medio de la discusión pública, surge la decisión, sino que ahora la deliberación radica en las conferencias que realizan los jefes de partido y sus comités³⁶¹. Por este motivo TRIEPEL no dudó en afirmar que, debido a las profundas modificaciones que el *Estado de partidos* ha introducido en el funcionamiento del sistema político, se había llegado a una verdadera quiebra del *parlamentarismo*³⁶².

De acuerdo con este nuevo planteamiento, como dice CAAMAÑO, se comprende que el esquema representativo liberal quedara distorsionado, al convertirse los partidos políticos en mediadores imprescindibles para alcanzar la

³⁵⁸ ARAGÓN REYES, Manuel, *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1998, p. 233.

³⁵⁹ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, op. cit., pp. 306-307.

³⁶⁰ SCHMITT, Carl, *Sobre el Parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 25 ss. DE VEGA GARCÍA, Pedro, "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", en *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., p. 55.

³⁶¹ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, op. cit., 307.

³⁶² BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los Partidos Políticos*, op. cit., p. 51.

voluntad popular de la sociedad³⁶³. De ahí que se diga que quizás ningún hecho muestre mejor la realidad social frente al esquema teórico de la representación burguesa que la aparición de los partidos y su protagonismo en la vida política³⁶⁴, con lo cual, el Estado liberal burgués dejaría de ser aquel fugitivo de su propia realidad histórica y social³⁶⁵. Y es que una vez afirmada la representación política como forma de gestión y legitimación del Estado actual³⁶⁶, su operatividad exigía la presencia de los *partidos políticos* como instrumentos de *estructuración política de la sociedad* y de *racionalización del proceso electoral*, a fin de hacer predecible dentro de ciertos límites y, por tanto, fiable la dirección política de la sociedad a través de la acción del Estado³⁶⁷. Así fue señalado por el Tribunal Constitucional español:

Es claro, en efecto, que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6º.), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser jurídicamente ignorada (s. 32/85, f.2º.).

³⁶³ Citado por ABELLÁN, Ángel Manuel, "Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política", en *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., p. 172.

³⁶⁴ DE CABO MARTÍN, Carlos, "Algunos aspectos de la problemática representación-partidos políticos", en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, op. cit., p. 51.

³⁶⁵ DE VEGA GARCÍA, Pedro, "Presentación", en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, op. cit., p. 21.

³⁶⁶ CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo L. "Sobre la irreductible dificultad de la representación política", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, no. 21, 1987, p. 178.

³⁶⁷ PEREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 629.

Por lo tanto, y bajo esta línea argumentativa, en el Estado democrático de Derecho la libertad política no consiste en un mero *hacerse representar*, sino que se concreta en un derecho fundamental de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes libremente elegidos; donde la participación y la voluntad popular se organizan y se manifiestan con la imprescindible concurrencia de los partidos políticos³⁶⁸.

Ahora bien, la negación de que los partidos políticos fueron los causantes de la destrucción de los esquemas jurídicos y políticos sobre los que se edificó la estructura del Estado liberal se impone; ya que, como lo ha señalado Pedro DE VEGA, *no son los partidos quienes determinan su propia presencia, sino la crisis anterior y profunda de los supuestos en que la noción de la representación clásica se fundamentaba, y cuyo sistema estaba llamado históricamente a periclitar*³⁶⁹; de ahí que se diga que los partidos políticos fueron los chivos expiatorios que aparecieron como los únicos responsables de las desviaciones de la democracia representativa³⁷⁰. Por eso, nada más cierto que afirmar que *si los partidos no existiesen, habría que volver a inventarlos para hacer posible la expresión política*

³⁶⁸ BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. "Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 21, 1987, pp. 209-210.

³⁶⁹ DE VEGA GARCÍA, Pedro, "Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual", en *Working Papers*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, No. 141, 1998, pp. 20-21. ZAMPETTI, Pier Luigi, *Democracia y poder de los partidos. El nuevo régimen político*, Madrid, Iberoamericanas, 1970, p. 75.

³⁷⁰ NÚÑEZ TORRES, Michael, *La capacidad legislativa del Gobierno desde el concepto de Institución. El paradigma de Venezuela y España*, op. cit., p. 233.

*del pluralismo social*³⁷¹. En definitiva, no son los partidos los culpables de la destrucción del orden liberal, sino su más consciente consecuencia, al reflejar en el plano político y estatal todo el sistema de contradicciones y conflictos producidos previamente en el ámbito social³⁷². De ahí que el crecimiento de las masas pusiera de manifiesto la necesidad de que éstas entrasen al Parlamento, a fin de que, por medio de su representación, hicieran frente, entre otras cosas, a la omnipotencia gubernamental³⁷³. Por eso, como bien dijera Antonio NEGRI, la legalización de los partidos políticos viene a representar una de las condiciones de necesario cumplimiento para el ejercicio del mecanismo de la integración popular y de la mediación social característico del principio de representación³⁷⁴, a la vez que supone la culminación de un proceso de tránsito desde la clandestinidad hasta su reconocimiento legal, y de éste a su incorporación al texto constitucional³⁷⁵.

En este sentido, no deja de ser significativo que GUIZOT y BURKE considerasen que con el reconocimiento y la admisión decidida de los partidos políticos, como *elementos naturales* que son, se habría dado un gran paso hacia la paz social³⁷⁶. Pues a fin de cuentas, qué son los partidos sino conductos de expresión, que pertenecen, en primer lugar y por encima de todo, a los medios de

³⁷¹ GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan, "Representación y partidos políticos", en Ángel GARRORENA MORALES (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 75.

³⁷² PORRAS NADALES, Antonio J. y DE VEGA GARCÍA, Pedro, "Introducción", en A. PORRAS NADALES (ed.): *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 12.

³⁷³ KAUTSKY, Karl, *Parlamentarismo y Democracia*, op. cit., pp. 191-192.

³⁷⁴ Citado por BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los Partidos Políticos*, op. cit., p. 34.

³⁷⁵ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *El sistema constitucional español*, Madrid, DYKINSON, 1997, p. 135.

³⁷⁶ GARCÍA CORATELO, Ramón, *Los Partidos Políticos*, op. cit., pp. 32-33.

representación. En definitiva, los partidos políticos son un instrumento, o una agencia, para representar al pueblo y expresar sus exigencias³⁷⁷. De tal suerte que sin partidos políticos el funcionamiento de la representación política, es decir, de la base misma de las instituciones liberales, es imposible³⁷⁸.

Por otro lado, atendiendo las críticas en contra de los partidos políticos que, formuladas desde ámbitos sociológicos como las de OSTROGORSKY y MICHELS, consideran perjudicial para la democracia representativa el carácter oligárquico de éstos, podemos afirmar contundentemente que todo gobierno es oligárquico, ya que implica necesariamente el dominio de un pequeño número sobre la mayoría, lo cual, aunque no se recuerde muy a menudo, fue admitido por ROUSSEAU al considerar que, *tomando el término en el rigor de la acepción, jamás ha existido verdadera democracia y jamás existirá. Va contra el orden natural que el mayor número gobierne y que el menor número sea gobernado*³⁷⁹.

Por este motivo es totalmente falso aquel argumento que postula la incompatibilidad entre los partidos políticos y el Estado, ya que, tal y como lo diría KELSEN, *sólo desde la ingenuidad o desde la hipocresía puede pretenderse que la democracia sea posible sin partidos políticos*³⁸⁰. Por tanto, el compromiso sería lograr la mayor democratización posible en la estructura, tanto interna como externa, de los partidos políticos, de forma que el proceso de *constitucionalización*

³⁷⁷ SARTORI, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, op. cit., p. 55.

³⁷⁸ DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, op. cit., pp. 135-136. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Las conexiones políticas*, Madrid, Alianza, 2001, pp. 14-15.

³⁷⁹ Citado por DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 450.

³⁸⁰ KELSEN, Hans, *De la esencia y valor de la democracia*, op. cit., p. 73.

de los partidos requiere también de un proceso de *constitucionalidad*, a fin de que, por medio de este último, se configure un conjunto de formas y procedimientos de control, con lo cual se incardinaría plenamente la Justicia constitucional y los Sistemas de Garantías, evitándose de esta manera que los partidos se conviertan en caballos de Troya y asaltantes desde dentro de la propia legalidad democrática³⁸¹.

Por otro lado, cuando se sostiene que la participación de los partidos políticos no sólo es perjudicial, tal y como lo hacen SCHMITT y LEIBHOLZ, sino que inclusive éstos son extraños a la esencia misma del parlamentarismo, se hace sin darse cuenta de que estas críticas parten de un *concepto racionalista de discusión* en lugar de un *concepto dialéctico*, ya que, como bien señala KRIELE, aquellas discusiones en las que mediante argumento y contraargumento se trataba de convencer al miembro del parlamento disidente únicamente pueden ser posibles en un pretendido cuadro *ideal* de parlamentarismo³⁸². De manera que, si dejamos de lado esa configuración liberal de la *discusión*, habría que replantearse la teoría de la representación parlamentaria en cuanto que la discusión y el debate

³⁸¹ DE VEGA GARCÍA, Pedro, "Presentación", en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, op. cit., p. 25. BLANCO VALDÉS, Roberto L., "Crisis en los partidos, partidos en la crisis: la democracia en los partidos en la frontera del fin de siglo", en José Asensi SABATER (coord.): *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Valencia, Tirant lo blanch, 1997, p. 115-155; BLANCO VALDÉS, Roberto L., "Democracia de partidos y democracia en los partidos", en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.): *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa, 1992, pp. 41-65. GRIMM, Dieter, "Los partidos políticos", en BENDA, MAIHOFER, VOGEL HESSE y HEYDE (eds.): *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, IVAP, 1996, pp. 391-411. Sobre la constitucionalización de la democracia también puede verse el trabajo de Juan Carlos BAYÓN, "Derechos, democracia y Constitución", en Miguel CARBONELL (ed.): *Neoconstitucionalismo (s)*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 225 ss.

³⁸² KRIELE, Martin, *Introducción a la Teoría del Estado*, op. cit., pp. 252 y 456. ARAGÓN REYES, Manuel, Estudio preliminar de *Sobre el parlamentarismo*, op. cit., pp. 20-21. SCHMITT, Carl, *Sobre el Parlamentarismo*, op. cit., p. 35. KELSEN, Hans, *La giustizia costituzionale*, op. cit.

al modo antiguo sólo sirven para que los distintos partidos o fracciones tomen una actitud frente a la opinión pública; pues, en definitiva, la opinión pública es el verdadero destinatario del discurso parlamentario contemporáneo³⁸³.

En función de lo antes dicho, debemos admitir que el Parlamento ya no es el lugar donde por medio de la libre discusión se ponderan racionalmente los argumentos y se construye la voluntad nacional, sino donde se refleja el pluralismo y donde se intenta la transacción y el acuerdo entre los diferentes puntos de vista e intereses, de cara a una rendición de cuentas a través de la explicación del voto para informar al electorado³⁸⁴; es decir, el sentido de la discusión cambia de signo, ya no se debate para confrontar opiniones y argumentos, tratando de convencer al adversario, sino para ofrecer una imagen hacia fuera, válida para la popularidad entre los partidarios o a efectos eventualmente electorales³⁸⁵.

En conclusión, como dicen LENK y NEUMANN, *la situación actual de los partidos en el derecho constitucional de la República Federal Alemana*—pero no sólo de ésta, sino de todo el constitucionalismo contemporáneo— *apenas nos permite hacernos una idea del penoso camino de prohibición e ignorancia que han*

³⁸³ MURILLO FERROL, Francisco, “Publicidad parlamentaria”, en *Revista de la Facultad de Derecho Universidad Complutense*, Madrid, No. 74, 1988-1989, p. 468. También, RUBIO LLORENTE, “El Parlamento y la representación política”, en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, op. cit., p. 238.

³⁸⁴ SOLOZÁBAL, Juan J. “Representación y pluralismo territorial”, en *Revista de Estudios Políticos*, op. cit., p. 96.

³⁸⁵ MURILLO FERROL, Francisco, “Publicidad parlamentaria”, en *Revista de la Facultad de Derecho Universidad Complutense*, op. cit., p. 466. ZAFRA VÍCTOR, Manuel, “En los orígenes de la responsabilidad política”, en *Claves de Razón Práctica*, No. 72, 1997, p. 62.

*recorrido en los últimos siglos*³⁸⁶. Sin embargo, aún cuando el reconocimiento constitucional que se hace de los partidos políticos –como órganos de la formación de la voluntad del Estado y, junto a ellos, del pluralismo político³⁸⁷– es indiscutiblemente tardío, lo cierto es que, ante esa intencional huída que hizo el *liberalismo* –y auxiliado por el *positivismo*–³⁸⁸ de la realidad social, su constitucionalización fue producto de un realismo político que imponía principalmente el *reconocimiento de la inevitabilidad de la lucha de partidos que forma parte de la esencia del parlamentarismo*³⁸⁹.

En definitiva, el reconocimiento que se haga del pluralismo político –con la consecuente constitucionalización de los partidos políticos–, es un imperativo del Estado constitucional moderno; pero no sólo por ser un instrumento de participación, sino porque es un postulado axiológico de la cultura política occidental³⁹⁰. De forma que el tratamiento y la atención que se haga de estas instituciones portadoras de la *expresión social* habrán de ser, como bien dijo KELSEN, parte de un proceso de *racionalización* que irá de la mano de la democratización del Estado moderno³⁹¹.

³⁸⁶ LENK, Kurt, y NEUMANN, Franz, “Introducción”, en *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, op. cit., p. 10.

³⁸⁷ KELSEN, Hans, *De la esencia y valor de la democracia*, op. cit., p. 71.

³⁸⁸ Por todos véase LUCAS VERDÚ, Pablo, “Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español”, en *Revista de Política Comparada*, op. cit., pp. 33-40.

³⁸⁹ KRIELE, Martin, *Introducción a la Teoría del Estado*, op. cit., pp. 458-459.

³⁹⁰ LUCAS VERDÚ, Pablo, “Artículo 1º. Estado social y democrático de Derecho”, en Oscar ALZAGA (dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas*, Madrid, EDERSA, 1983, p. 66.

³⁹¹ KELSEN, Hans, *De la esencia y valor de la democracia*, op. cit., p. 71.

Pero esa *racionalización* también habrá de atender al hecho de que el Estado Constitucional, al mismo tiempo que garantiza la legitimidad democrática del poder mediante la reconducción de la manifestación de voluntad del Estado a la *mayoría* que se genera en la sociedad y que se expresa a través de partidos elegidos por ciudadanos libres competitivamente, tiene que garantizar la protección de las *minorías*, a fin de que el dominio de la mayoría no se convierta en tiránico³⁹², tal y como lo señaló el Tribunal Constitucional español en su sentencia 32/85:

*Los representantes miembros de la minoría tienen derecho a que la opinión de ésta (que es el instrumento de participación en los asuntos públicos de quienes fueron sus electores) sea oída sobre todos los asuntos que el órgano del que forman parte ha de conocer y resolver*³⁹³.

En este sentido, y adelantándonos un poco en el desarrollo de este trabajo, podemos advertir que este es, precisamente, el gran problema al que se enfrenta el concepto del control parlamentario en el actual Estado constitucional. Porque por un lado se ha dicho, con justa razón, que *los partidos políticos tienen su lugar allí donde reinan condiciones de competencia*, imponiéndose límites a

³⁹² PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 634.

³⁹³ BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. "Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, op. cit., pp. 219-220. Esta sentencia del Tribunal Constitucional español también es analizada detenidamente en LÓPEZ GURRA, Luis, "Parlamento y jurisprudencia constitucional", en J. CANO BUESO y A. PORRAS NADALES (coords.): *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 72-73.

éstos para evitar la patrimonialización de los órganos estatales³⁹⁴. Sin embargo, es un secreto a voces que en un régimen parlamentario la mayoría parlamentaria – llámese partido único dominante o coalición de partidos– no controla al Ejecutivo, por lo que parece razonable que en la regulación de los procedimientos destinados al control no se olvide que hay unos parlamentarios cuyo interés no es el de controlar al Ejecutivo, pero en cambio hay otros que si tienen interés en realizarlo³⁹⁵. Esto se explica por el hecho de que para la mayoría parlamentaria resulta ser una labor obvia apoyar el gobierno que ella misma ha formado, por lo que decae su disponibilidad para la crítica y el control del gobierno. Dicho esto, el control sólo puede provenir de la oposición, de tal modo que hoy en día la línea divisoria discurre entre la mayoría y gobierno, de un lado, y minoría de otro³⁹⁶. Esto último ya ha sido abordado al estudiar la naturaleza actual del control parlamentario del gobierno y la definitiva actuación que hace de éste la oposición parlamentaria. De manera que, a continuación realizaremos de forma concisa un repaso a los supuestos teóricos del control parlamentario clásico que, ante su alejamiento de la *realidad constitucional*, demandarían la *racionalización* de las relaciones entre los órganos Legislativo y Ejecutivo, ya que, en efecto, hoy ya no cabe hablar de una crisis, pero si de modificación o cambios profundos en el parlamentarismo contemporáneo³⁹⁷. Esta modificación la debemos estudiar, como no puede ser de otra manera, desde la perspectiva de la relación entre el

³⁹⁴ GRIMM, Dieter, “Los partidos políticos”, en *Manual de Derecho Constitucional*, op. cit., pp. 432-433.

³⁹⁵ RUBIO LLORENTE, “El Parlamento y la representación política”, en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, op. cit., p. 238.

³⁹⁶ GRIMM, Dieter, “Los partidos políticos”, en *Manual de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 433.

³⁹⁷ MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, op. cit., p. 24.

Parlamento y el Gobierno, y comprobando si aún tienen vigencia los postulados del control parlamentario clásico.

CAPÍTULO 2

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO (1824–2014)

2.1 INTRODUCCIÓN

La idea de representación política tiene sus orígenes en antigua Grecia. La participación era fundamental para comprender el modelo de democracia censitaria que tenían los antiguos. En esa región se designaba a los idiotas (ilotas) como ciudadanos egoístas que no se preocupaban de los asuntos públicos. Precisamente, la condición de ciudadano implica por sí misma una serie de derechos y obligaciones. La sociedad griega del siglo IV a.c. es el mejor ejemplo de participación activa ciudadana, se dice que uno de cada cuatro ciudadanos de ese entonces tenía alguna clase de participación en la vida pública.

En este sentido, los conceptos de democracia y representación son muy similares. Hoy en día incluso, es difícil pensar en una democracia en cuyo seno la representación política no constituya la espina dorsal del ejercicio de los derechos de participación política de sus ciudadanos. En su obra clásica, la autora Hanna Fenichel Pitkin denominada: “The Concept of Representation”, señalaba en palabras de Carl Schmitt, que la representación significa: “hacer presente algo que, sin embargo, no está presente en un sentido literal», «hacer presente en algún sentido algo que, sin embargo, no está presente literalmente o de hecho».³⁹⁸

³⁹⁸ H. F. Pitkin, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 19.

La historia del sistema representativo es también la historia de cómo la referida alianza entre nación, Parlamento, mandato representativo y opinión pública va poco a poco resquebrajándose y dejando al descubierto el artificio simbólico-intelectual que la sostenía, todo ello producido al compás y, en buena medida, por influencia de la cada vez mayor democratización de la representación.³⁹⁹

Pero, ¿dónde surge esa responsabilidad moral de participación política que tiene todo ciudadano como parte de una nación? Debemos situar nuestra respuesta bajo la perspectiva de la filosofía y la teoría política, debido a que partimos del principio en el que todos somos animales políticos. Es decir, no podemos estar aislados, ni decir que las decisiones que toma la colectividad no nos afectan.

Partiendo de la teoría clásica de las formas de gobierno podemos clasificarlas en buenas, malas y mixtas. Los antiguos llevaron a cabo una tipología que prevaleció durante largo tiempo. En el contexto del pensamiento político de los griegos, comenta el maestro Norberto Bobbio, “en su función descriptiva el estudio de las formas de gobierno se resuelve en una tipología o en una clasificación de los diversos tipos de Constitución Política”⁴⁰⁰.

³⁹⁹CONDE, F.J., *Representación política y régimen español*, Ediciones de la Subsecretaría de Educación Popular, Madrid, 1945, p. 25.

⁴⁰⁰BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México, 2001, p. 9.

Actualmente, el concepto de democracia encierra una pluralidad impresionante de significados que lo han llevado a ser quizá, uno de los términos más ambivalentes e inciertos desde el plano de la teoría política, filosófica, jurídica y sociológica. La capacidad increíble de mutación de este concepto y su adaptación a las realidades contemporáneas nos ha llevado a la adjetivación extrema y hacia una continua exaltación de los valores liberales que según algunos, inspiran el término.

En tal sentido, la representación política trae aparejada también una idea de forma de Gobierno en la antigüedad. Los filósofos griegos distinguían formas de gobierno buenas y malas, dependiendo del contexto y las circunstancias políticas de la época, ejemplo de ello fue la polis griega, que después de haber tenido un periodo de gran participación popular⁴⁰¹ fue degenerando en olocracia o demagogia.

Aunque para Platón había cinco formas de gobierno, en esencia, las características que da de cada una de ellas corresponden originalmente a la descripción de las que hemos hecho mención. Ubicaba una forma de gobierno perfecta, la Aristocracia (gobierno de los mejores) y cuatro formas de gobierno imperfectas entre las que se encontraban en orden descendiente: la timocracia o timarquía (llamada así porque lo que predominaba en el ethos que la inspira y

⁴⁰¹ Cabe señalar que durante el siglo de oro ateniense “La enorme fuerza de la *polis* sobre la vida de los individuos se fundaba en la idealidad del pensamiento de la *polis*. El estado se convirtió en un ser propiamente espiritual que recogía en sí los mas altos aspectos de la existencia humana...”. JAEGER, Werner, *Paideia: los ideales de la cultura griega*, FCE, (traducción de Joaquín Xirau y Wenceslao Roces), México, 2000, p. 111.

anima es el sentimiento de honor) la oligarquía (gobierno de pocos y ricos), democracia (el vivió en un contexto en el que la democracia en Grecia estaba en decadencia por eso aparece ubicada en tercer lugar descendiente) y la tiranía⁴⁰².

Por otra parte, el historiador Polibio se encargará de sistematizar la degeneración de las formas de gobierno, recuérdese la famosa anaciclosis polibiana⁴⁰³, la cual explica un ciclo muy peculiar el referido ciclo: el reino degenera en la tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en oclocracia. Siguiendo con la secuencia histórica de las formas de gobierno, durante el transcurso de la filosofía política medieval no se presentan verdaderas etapas fundamentales para el desarrollo de las teorías de las formas de gobierno como bien lo explica el politólogo BOBBIO⁴⁰⁴.

Posteriormente, con Maquiavelo se desarrollan nuevas ideas en el pensamiento político, pero además, lo que nos interesa es la nueva clasificación que realiza de las formas de gobierno en Repúblicas y Principados⁴⁰⁵. “Lo que cambia en el paso del principado a la república es la naturaleza misma de la

⁴⁰² Platón, *La República*, UNAM, versión de de Antonio Gómez Robledo, pp. CVIII- CXII.

⁴⁰³ Este término aparece ya en obras de Platón, pero, quien sugiere una sistematización de las formas de gobierno es el historiador Polibio, BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México, 2001, pp. 44-45. HOMO, Leon, *Les Institutions Politiques Romaines*, Editions Albin Michel, versión al Español de José López Pérez, (Las Instituciones Políticas Romanas, de la Ciudad al Estado), Editorial Hispanoamericana, México, 1958, p. 109.

⁴⁰⁴ BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, op. cit., p. 57.

⁴⁰⁵ El pensamiento político de Maquiavelo queda inserto en un contexto político de fragmentación social en la Italia desgarrada por las severas crisis políticas que continuamente aparecían, a contrario de la tan anhelada unidad que tanto deseaba el pensador florentino. BRION, Marcel, *Maquiavelo*, (traducción de Judith Viaplana) Vergara, España, 2004, pp. 27-43.

voluntad; lo que cambia en el paso de la república aristocrática a la república democrática solamente es la diferenciación de la voluntad colectiva”⁴⁰⁶.

No debemos pasar inadvertido el pensamiento político de Juan Bodino, cuya obra cumbre fue *Los seis libros de la república*, en lo concerniente al eje temático que estudiamos, el distinguía dos formas de gobierno: una con derechos de soberanía, la cual recae sobre el monarca y la segunda sin derechos de soberanía, la cual recaía sobre los magistrados⁴⁰⁷.

Por otra parte en el pensamiento hobbesiano destaca la concepción absoluta del poder estatal. De esta filosofía política deriva la negación que hace él de la distinción entre formas buenas y malas de gobierno. El planteamiento es el siguiente: si la distinción entre formas buenas y malas de gobierno proviene de que el gobernante respete las leyes, entonces, ¿Tiene sentido hablar de abuso de poder cuando existe un poder ilimitado? ⁴⁰⁸ Definitivamente, coincidimos que la filosofía de Thomas Hobbes responde a un momento determinado en una época específica de la historia⁴⁰⁹.

⁴⁰⁶BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, op. cit., pp. 64- 65.

⁴⁰⁷ MAYER, J. P., Renacimiento (Hombre-Mundo-Estado) en: *Trayectoria del pensamiento político*, FCE, México, 1976, pp. 96-97. Así mismo, el politólogo francés consideraba que no existía una forma de gobierno mixta, para él existía un poder soberano indiviso, y en tal caso no existe la república bien ordenada, o ese poder reside en algún lugar, sea rey, asamblea o pueblo. El Estado consistía en de un poder soberano mientras que el gobierno es el aparato por intermedio del cual se ejerce tal poder. H. SABINE, George, *Historia de la teoría política*, FCE, México, 1982, pp. 302-303.

⁴⁰⁸ Ibid., p. 97.

⁴⁰⁹Thomas Hobbes vivió un periodo de gran inestabilidad política en Inglaterra ya que en 1642 de la guerra civil en ese mismo país. El interés político de Hobbes se anima y exalta con las adversidades de Inglaterra. Es entonces cuando idea y construye su *Leviatán*: “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada

Otro pensamiento bastante interesante sobre las formas de gobierno es el de GIAMBATTISTA VICO, el cual destacaba que la doctrina de la teoría tradicional de las formas de gobierno es empleada para trazar las líneas del curso histórico que las naciones transitan en el avance de la barbarie a la civilización⁴¹⁰. John Locke continúa con la tradición contractualista de Thomas Hobbes, lo rescatable para nuestro estudio es la teoría de la división de poderes y el diseño de un conjunto de garantías ciudadanas enfocadas a proteger valores jurídicos fundamentales como la vida, libertad, propiedad y seguridad, los cuales estarían garantizados mediante el establecimiento del poder legislativo⁴¹¹.

Finalmente, el Estado Liberal surge de las tres grandes revoluciones liberales inglesa, americana y francesa. De esta manera el Estado de Derecho va configurándose derivándose del mismo el principio de legalidad, ramificándose a su vez en otros dos principios, el de división de poderes⁴¹² y la teoría de los derechos humanos. Ya entrado el siglo XX, Jellinek elabora su teoría del estado y configuró el concepto que ya todos conocemos⁴¹³: “Corporación formada por un

uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común”. HOBBS Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica o civil*, FCE, México, 1996, Parte Segunda, Capítulo XVII. p. 141.

⁴¹⁰ BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, op. cit., p. 108.

⁴¹¹ LOCKE, John, *Concerning Civil Government, Second Essay*, Great Books, Encyclopedia Britannic, Chapter XI. USA, Inc. V.33, 2nd ed., 1996, p. 55.

⁴¹² Si bien es cierto que ha Montesquieu se le ha atribuido la teoría de la división de poderes, conocemos que el origen de la misma proviene del inglés John Locke, sin embargo, la configuración que hace el autor francés, es la que se utiliza en las distintas constituciones posteriores a los siglos XVIII, XIX y aún todavía hasta nuestros días. Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Tecnos, Madrid, 2002.

⁴¹³ JELLINEK George, *Teoría General del Estado*; Oxford, México, V. 2, 1999. p. 107.

pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”

En este sentido, la representación política deriva directamente del conjunto de actitudes y comportamientos que van configurando la cultura política de sus ciudadanos. La cultura implica un sentido compartido que se da a la existencia. Pero la gente no tiene creencias uniformes, y una misma cosa es apreciada desde diferentes puntos de vista y desde diversas escalas de observación. Pese a esto prevalece una organización de significados en interacción. La acción política contiene un fuerte contenido simbólico. Hace y produce efectos en su comunicación de representaciones. La cultura política se mueve entre lo que existe y lo que se quiera que exista.⁴¹⁴

Bajo las condiciones de un sistema democrático-representativo se supone que los ciudadanos “dirigen” a los que gobiernan. Las instituciones, manifestaciones y materializaciones del poder, se petrifican y decaen tan pronto como el poder del grupo deja de apoyarlas. El poder no es la instrumentalización de la voluntad del *otro*, sino la formación de la voluntad común dirigida al logro de un acuerdo.

⁴¹⁴ ALONSO, Jorge, en Tejera Gaona Héctor, “Cultura política, poder y racionalidad” *Alteridades*, julio-diciembre, año/vol. 8, número 016, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Distrito Federal, México, 1998, pp. 145-157, p. 150, disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=74781615>

Cuando hablamos de poder en el ámbito de la cultura política, hacemos referencia a aquellos procesos organizativos de las relaciones de producción, reproducción y consumo de los bienes (materiales o simbólicos) de una sociedad determinada, donde el poder delimita el cuándo, el cómo y el por qué se accede a cada una de dichas relaciones.⁴¹⁵ Cuando estamos en presencia de la imposición de una voluntad a otra, no cabe denominarlo poder sino violencia. El poder es siempre no violento, no manipulativo, no coercitivo. El poder requiere del número, la violencia puede prescindir de él ya que se apoya en instrumentos (armas o coerción).

En este sentido, las democracias liberales constituyen un sistema que intenta solucionar algunos problemas derivados de las diferentes concepciones de política y que trata igualmente de establecer un marco de entendimiento del poder y la legitimidad que haga justicia a lo que pueda haber de verdad en cada una de ellas, de la política como actividad que nos hace humanos al usar la palabra y deliberar en común lo que nos concierne a todos y de la política como actividad transgresora o inmoral.

A este marco de entendimiento habrá que sumar las -al menos- diez razones que Robert Dahl enumera, para avalar la democracia representativa⁴¹⁶: evita la tiranía, promueve los derechos humanos, se busca la libertad personal, hay protección de la propiedad privada, oportunidad de autodeterminación del

⁴¹⁵ Ídem.

⁴¹⁶ DAHL, Robert, *La Democracia, una guía para los ciudadanos*, Taurus, México, 1999

gobierno, propicia el desarrollo humano, oportunidad para ejercitar la responsabilidad moral, fomenta la igualdad política, busca la paz, busca la prosperidad.

Sin embargo, esta búsqueda, este fomento depende de la voluntad de la población y más aún, de la ciudadanía y la participación de todos en sus distintos tipos⁴¹⁷, social, al relacionarse los individuos no con el estado sino con otras instituciones, comunitaria, ejecutada por los ciudadanos, respecto a su vida más inmediata, orientando la acción a objetivos de desarrollo previstos en los planes, política, donde los ciudadanos intervienen a través de los partidos políticos en órganos de representación en el municipio, provincia, región o Estado, y/o participación ciudadana, como una herramienta de gestión.

Para lograrlo anterior habrá que superar los factores que desvirtúan la esencia de los procesos de participación social⁴¹⁸, el fin político antepuesto a los objetivos de la participación, excesiva ideologización en las acciones que tienen como base la participación social, ya que en muchos de los casos las decisiones se determinan por intereses particulares, los continuos y agudos cambios en lo cotidiano de la población que se reflejan en actitudes individualistas, apatía, pasividad, desinterés y falta de compromiso social y comunitario, la pérdida

⁴¹⁷ CUNILL, Nuria, *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*, Caracas, Centro Latinoamericano para el Desarrollo, 1991, pp. 14-66

⁴¹⁸ GALEANA DE LA O, Silvia y SÁINZ VILLANUEVA, José Luis, *Informe de investigación, "Identidad local y productividad como ejes de modelos de desarrollo local: el caso de dos municipios y una delegación política de la República mexicana"*, primera parte, México, ENTS-UNAM, 2002.

progresiva del sentido colectivo y solidario y diferenciación social generados por la modernización económica, esquemas medidores y verticales.

El presente capítulo tiene como propósito explicar la teoría de la representación política desde la perspectiva histórica-constitucional en el Estado mexicano. En un primer momento, nos adentraremos a los documentos preconstitucionales indispensables para comprender las articulaciones a través de las cuales se ha conformado el Estado Constitucional mexicano. Posteriormente se llevará a cabo un análisis de las principales instituciones de representación política durante el siglo XIX y XX, a través de los distintos procesos de transformación de las instituciones de legitimación del poder y la representación política.

Cabe señalar que, cuando nacen los sistemas de representación política, el sufragio era un sufragio masculino y censitario, esto es, solo los varones mayores de edad que cumplieran determinados criterios económicos y de propiedad podían ejercer la función del sufragio. Porque no debemos olvidar que el sufragio era eso: una función. La titular de la representación era la nación y la nación era también, por consiguiente, la que otorgaba el título de elector a los ciudadanos que creyera conveniente: de ahí, la presencia de los requisitos que se exigían. El estatus de elector se convertía, de esa manera, en una función; una función concedida por la sociedad, quien la ejercía lo hacía por todos los ciudadanos. En virtud de este concepto liberal de nación, la soberanía era «una soberanía de la razón, de la

justicia y de la verdad», y el representante, más que serlo de los representados, era un «mandatario» de esas grandes ideas de razón, verdad y justicia.⁴¹⁹

Cuando por el empuje de unas ideas democráticas que se van extendiendo como una mancha de aceite comienza a resquebrajarse esa idea sublimada de *nación*, y comienza a hacerse patente el enfrentamiento de intereses entre distintos sectores sociales, la representación como función deja de tener sentido. La elección será entonces un derecho que, como tal, se ejercerá de manera individual. La paulatina transformación de los elementos constitucionales de la representación política en el Estado mexicano ha ido progresivamente incorporando un régimen político con mayores contrapesos y garantías. Sin embargo, durante todo el siglo XIX y la mayor parte del XX prevaleció un sistema de Presidencialismo hegemónico, con una notable ausencia de controles al poder político, protagonizando en un primer momento tres dictaduras y los sucesivos momentos presidenciales.

Hoy en día, la Constitución mexicana con su abultado conjunto de reformas cuenta con mayores garantías de contrapeso. La reforma política de 2014 renovó algunas de las instituciones políticas más trascendentales para la vida pública del país, al introducir nuevos mecanismos de participación ciudadana, así como figuras como la reelección, que van a cambiar el escenario en que se entendía la representación política hasta entonces.

⁴¹⁹ CEBRIÁN ZAZURCA, Enrique, *SOBRE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (Un análisis de sus capacidades e insuficiencias)*, Universidad de Zaragoza, 2013, p. 42.

Luego, el presente capítulo busca precisar en los aspectos de la representatividad traducidos directamente en los fenómenos de poder que se han dado como consecuencia del ejercicio del poder político a lo largo del constitucionalismo mexicano.

2. LA FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS Y SISTEMAS ELECTORALES

Según Hauriou, las instituciones representan la duración, la continuidad de lo real de ese objetivo con el que una Institución nace, constituyéndose en un fundamento jurídico ante una sociedad y del Estado. Estas se fundan gracias al poder, pero este debe ser reconocido u objetivo para ser jurídicamente válido.⁴²⁰

El sistema de representación en México reposa sobre el original sistema electoral, el cual está a cargo de una institución autónoma, fundada con el objetivo de organizar las elecciones en los distintos ámbitos en los que se divide nuestro país. Basándonos en la teoría de Hauriou esta institución es jurídicamente válida, se mantiene a través del derecho subjetivo⁴²¹ y por petición de un grupo de interés de la sociedad mexicana.

En este sentido, siguiendo al distinguido sociólogo francés, una institución es una idea de obra, una empresa que se realiza y dura jurídicamente en un

⁴²⁰ HAURIU, M., *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Madrid, p. 34.

⁴²¹ Es decir por voluntad consiente de sujetos determinados, lo cual determina la existencia propia de ellas. Para mejor comprensión ir HAURIU M., *La Teoría de la Institución y la Fundación*, 1968, p. 32

medio social. Este autor nos hace comprender que toda institución nace, vive y muere jurídicamente, por lo que es común ver que ciertas instituciones dejen de existir en determinado momento o bien tengan cambios muy drásticos como parte de su evolución con el contexto histórico de cada país. Con ello entonces debemos tener claro que las instituciones nacen siendo parte de una obra o de una empresa la cual tiene un objeto conciso de parte de un grupo de interés o un grupo social, los cuales tienen manifestaciones de comunión dirigidas por órganos de poder y reglamentadas por procedimientos.

Es de suma importancia saber que toda institución o empresa nace con un objeto, es decir, con la idea para la cual nace la institución, lo cual marca una directriz o línea interior, hacia generaciones futuras con un claro objetivo. Sin embargo, también es importante saber que si este objeto o idea con la que nace una institución no se alcanza o se logra la institución pueden llegar a su fin jurídicamente.

Las instituciones de representación política en México nacen de una idea de legitimación del poder político. Al respecto, el destacado politólogo alemán NOHLEN afirma que los sistemas electorales son aquellos a través de los cuales se determinan “los procedimientos, las normas de los mecanismos como el sufragio, a través de los cuales los ciudadanos pueden elegir a sus representantes expresando sus preferencias políticas y eligiendo a quienes desean que los

gobiernen”.⁴²²El Sistema Electoral además de lo que nos dice Nohlen, se encarga de otorgarnos instituciones que se especializan en llevar a cabo estos mecanismos para facilitar a los ciudadanos la participación en los asuntos públicos como lo es la representación de los ciudadanos, teniendo como función el enlace entre el gobierno y la sociedad.

Hauriou nos dice que el nacimiento, la vivencia, existencia y muerte de las instituciones se produce en la operación de su fundación. Existen dos modalidades de fundación, las que se producen por la voluntad aislada de un solo individuo (hospitales, asilos, etc.) y la que implica la voluntad común de muchos individuos ya sean corporaciones, universidades, etc. Todas las instituciones según el autor son creadas para durar largo tiempo, sin duda la poca o la mucha existencia de estas radica en la idea con la que nace la institución y la modalidad con la que se funda. Además, determinante la muerte de las instituciones, por más existencia que tengan, y esto puede ser determinado por razones internas de mala organización o de deterioro de la idea, y a menudo, lo están también por accidentes exteriores, desafección u hostilidad del medio social.

En este capítulo se pretende analizar el sistema político y el sistema electoral con el que cuenta México desde el punto de vista de Maurice Hauriou, tomándose como variables independientes. Esto con la finalidad de comprender

⁴²² NOHLEN, D., *Sistemas electorales en su contexto*, Instituto de investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, Ciudad de México, 2008, p. 26; del mismo autor: *Gramática de los Sistemas Electorales: una introducción a la Ingeniería de la Representación*, Tecnos, Madrid, España, 2015, p. 34.

más adelante el objetivo de esta investigación así como la función que tienen las Instituciones tanto en el sistema político como en el electoral. Hablar de este concepto compuesto pareciera fácil y, más aún, escribir sobre el Sistema Político Mexicano, sin embargo, hay, parece ser que no está del todo comprendido lo que se significa un Sistema Político. Por ello, es necesario delimitar el término anterior, pues de esta manera, esperamos se tenga una mejor comprensión de la importancia de este tema en la presente investigación.

Se pueden identificar tres tipos del uso de la palabra “sistema”. Por un lado podemos describir al sistema como una descripción de algo, es decir, un sistema es un conjunto de elementos que se interrelacionan entre ellos y con el ambiente. En una segunda utilización, se refiere a las maneras de construir explicaciones sobre cómo un conjunto de elementos se estructura, se relacionan y se conectan con el ambiente. El tercer uso es el de la aplicación de una perspectiva específica sobre los sistemas que incluye conceptos analíticos, metodologías y enfoques sobre el concepto de sistema en el estudio de un fenómeno.

David Easton identifica a un sistema “como una serie interacciones que cuentan con la capacidad de transformar sus propias estructuras y procesos”⁴²³ Por su parte, Niklas Luhmann define al sistema como: “una estructura organizacional que se compone de partes, las cuales interactúan a través de

⁴²³ HARTO, F., *Ciencia Política y Teoría Contemporánea: una relación problemática*, Trotta, Madrid, España, 2014, p. 43.

medios para conseguir un fin en común”⁴²⁴. Después de estas definiciones podemos interpretar que un sistema es el conjunto de elementos enlazados, organizados y relacionados entre sí, cada uno con una función específica que buscan a través distintos medios conseguir un fin u objetivo determinado. Por lo tanto, habiendo hecho una definición de sistema, definamos el concepto de política, para después reunir las definiciones y poder dar una definición al término de Sistema Político.

Ahora bien, Fernando Harto de Vera argumenta que responder a la pregunta sobre lo que puede ser y debe entenderse por política es una tarea compleja, ya que nos encontramos frente a un término polisémico. Para poder comprender el significado de Política se deben examinar los vocablos en inglés que hacen referencia al término de Política. Este autor nos dice que además de que el término “Política” es polisémico, es difícil definirlo o entenderlo debido a que el concepto está cargado de historia y a lo largo de la historia se ha le ha dado una infinidad de definiciones. Por ello su definición varía dependiendo el tiempo en el que nos encontremos.⁴²⁵

Hay que recordar que el concepto de política proviene de palabras griegas relacionadas con la “*polis*” o ciudad-estado: *politeia* (construcción), *polites* (ciudadano) y *politikos* (estadista). Todos estos términos muestran un significado

⁴²⁴ LUHMAN, N., *Fin y Racionalidad en los Sistemas* (traducción de Jaime Nicolás) Ed. Nacional, Madrid, 1968, p. 52.

⁴²⁵ HARTO, F., *Ciencia Política y Teoría Contemporánea: una relación problemática*, Trotta, Madrid, España, 2014, p. 59.

relativo a los asuntos públicos. Por tanto, en el mundo griego de la antigüedad clásica, el ámbito de lo político, comprendía todas esas actividades que compartían los hombres miembros de una misma polis, restringiendo a un número de sujetos que poseían la calidad de ciudadanos. Este concepto griego de política engloba en su interior la esfera de lo social.

En la época del Imperio romano la política se hizo más jurídica y se circunscribió a los aspectos legales-formales e institucionales. Y a partir de la Edad Media la política se teologiza impregnándose de la visión Cristiana y comienza a ser considerada y por tanto a definirse a través de categorías como el pecado y la gracia. Habiendo resaltado lo anterior del término en cuestión, resumimos que la política es “una actividad relacionada con el ejercicio del poder en la cual se toman decisiones ordenadas con un fin público a través de acciones y constructos humanos”.

La política logra conjuntar una amplia diversidad de intereses y enfoques que presenta una sociedad. Así podemos ir construyendo una definición del término política el cual se ha utilizado por muchos años y siempre se ha asociado a la esfera social, y se ha definido como una actividad compartida por ciudadanos, herramienta mediante la cual se toman decisiones públicas, actividad mediante la cual se adquiere poder en una sociedad, etc. Con la definición de ambos conceptos, ahora podemos partir a definir Sistema Político, el cual a simple vista lo definiríamos como el “conjunto de elementos, partes u organizaciones que se

relacionan entre sí, convirtiéndose en una actividad para lograr un objetivo público en común dentro una sociedad”.

Dicho lo anterior, un sistema político puede ser definido como: “una serie de interacciones abstraídas de la totalidad de la conducta social mediante las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad. En él, el uso legítimo de la fuerza está en manos de quienes actúan en nombre de toda la sociedad”.⁴²⁶ Easton analiza la manera en la cual para él funciona el Sistema Político y trata de darlo a conocer de una forma “sencilla” proceso representativo al cual le llama caja negra, para ello examina las relaciones entre entorno y el sistema, recurriendo a los conceptos de input y output (insumos y productos). Los insumos pueden ser demandas y apoyos las cuales se convierten en el interior del Sistema político en productos en forma de leyes, decisiones, etc.

Esta descripción de Easton sobre el funcionamiento del sistema político por supuesto que ha recibido críticas, hay quienes mencionan que ignora la realidad política ya que consideran que lo ve desde un punto muy mecánico, se critica también acerca de la ubicación del sistema político en el conjunto del sistema social, y que la retroalimentación entre estos únicos factores no da espacio para dar cuenta del cambio.

⁴²⁶ EASTON, David, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969, p. 34.

Pudiéramos estar de acuerdo con estas críticas, sobre todo en el punto de la ubicación, este esquema aunque pareciera muy mecánico, representa quizá lo más semejante de qué cómo funciona nuestro Sistema Político o bien representa de manera simple la función que tiene o debería tener, por lo que para esta investigación lo interpretaremos como:

El entorno: sociedad partidos políticos, grupos de presión, sindicatos, etc., generan o crean input (demandas y apoyos) los cuales pasan a revisión y procesamiento por parte de los representantes de la ciudadanía (gobierno, dependencias de gobierno, burocracia) quienes convierten esos input en output (productos) en forma de leyes, decisiones, normas, etc., a la sociedad en general (entorno) generándose la retroalimentación y haciendo de todos estos elementos y este proceso los que conforman un Sistema y en este caso el Sistema Político.

Por su parte en estudios más recientes, como los de Omar Bandala nos dice que para poder comprender lo que es o cómo debería entenderse un Sistema Político habría que tener bien definido algunos conceptos básicos que conforman a este, tales como: Estado, Gobierno, Poder, Autoridad y Legitimidad y para el caso de México tendríamos que tomar en cuenta el concepto de Soberanía.⁴²⁷ Siguiendo a este autor definamos los elementos para poder comprender porque para Omar Bandala son básicos para un Sistema Político; para definir Estado podemos distinguir entre una concepción sociológica-política, una concepción jurídica y la filosófica;

⁴²⁷ BANDALA, O., *Sistema Político Mexicano*, Red tercer milenio, Ciudad de México, 2012, p. 12.

La concepción política del Estado concibe a este como puro fenómeno de fuerza, de modo que donde no hay fuerza solo encontramos anarquía y caos⁴²⁸. La concepción jurídica del Estado ha insistido en la dimensión normativa como ordenamiento jurídico que regula el Estado (atiene principalmente al problema de validez o legalidad de mandato). La concepción filosófica del estado contrapone la legalidad a la legitimidad, en la medida de la legalización de la fuerza misma debe tener una justificación basada en la legitimidad⁴²⁹.

Como podemos darnos cuenta los elementos básicos en un sistema, pareciera que desencadenan a partir del concepto Estado, los cuales sin duda son básicos para un sistema político y su funcionamiento. Estos son importantes porque al faltar alguno el sistema simplemente no podría funcionar, sobre todo en nuestro país en el cual los Estados aún carecen de soberanía.

Habiendo definido los elementos básicos, podemos definir al Sistema Político el cual hace referencia a la “conjunción de instituciones, grupos y procesos políticos que interactúan en determinado entorno histórico, cultural, social y político”. En esta interacción los conceptos que se definieron antes juegan un papel muy importante ya que éstos delimitan la interacción del gobierno, las instituciones, burocracia, etc. Por consiguiente, lo representamos con un sistema de engranaje en donde todos estos elementos que el autor considera básicos se

⁴²⁸ AGUILERA, R., *Teoría política contemporánea*, Porrúa, México, 2011, p. 43.

⁴²⁹ Este término según Bandala 2012 hace referencia a “una población dentro un territorio delimitado el cual se rige a través de una autoridad y normas regulatorias”.

tienen que encajar y complementar para caminar hacia la misma meta y cumplir con el mismo objetivo, que es el buen funcionamiento del Sistema Político.

Sin duda son elementos que no podrían faltar en un Sistema Político, de estos también se derivan otros elementos o en su caso poderes los cuales hacen funcionar a los citados conceptos antes. Tal es el caso del Estado que lo representa el Poder Legislativo, en el caso del Gobierno representado el Poder Ejecutivo el cual ejerce su poder a través del poder judicial quien se encarga de impartir la autoridad.

Aparte de estos poderes en los que si divide nuestro País, también podemos mención de la autoridad electoral cuyas funciones son de gran importancia para el país, ya que a través de esta los ciudadanos eligen a los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Siendo así esta ley electoral también es considerada como un sistema el cual a través de instituciones electorales lleva el debido proceso de representación en México.

Por su parte, los sistemas electorales actúan en una compleja constelación de distintas condiciones sociales, culturales y políticas, que varían según el tiempo y el lugar. Ante su dependencia contextual las consecuencias de los Sistemas Electorales así como las ventajas y desventajas de las diferentes alternativas

tienen que investigarse y evaluarse siempre en relación a las respectivas condiciones sociopolíticas.⁴³⁰

El Sistema Electoral es de suma importancia para el desarrollo político de un país, Nohlen nos dice que mediante estos se determinan las normas de los mecanismos como el sufragio, a través de los cuales los ciudadanos pueden elegir a sus representantes expresando sus preferencias políticas y definiendo a quienes desean que los gobiernen. En el caso de Giovanni Sartori sostiene que: “el sistema electoral es una de las partes más esenciales de los sistemas políticos. No solo porque son el instrumento político más fácil de manipular sino que influye en el sistema de partidos y afectan el alcance de la representación”.

Arend Lijphart es más tajante al afirmar que “el sistema electoral es la parte más fundamental de la democracia representativa”. Tal vez sea muy radical este autor, pero cabe destacar que los sistemas electorales son estructuras complejas y que sin lugar a dudas la representación es un elemento muy importante para estos ya que sus características pueden determinar el tipo de sistema electoral de un país.

En México la constitución reconoce la vía electoral como la única y jurídicamente válida para la integración y renovación de los poderes ejecutivo y legislativo de la federación, cabe destacar que contamos con una forma de gobierno en la que somos una República representativa, democrática, laica,

⁴³⁰ NOHLEN, D., *Sistemas electorales en su contexto*, UNAM-IIJ, México, 2008, p. 65.

federal, compuesta de Estados libres y soberanos⁴³¹. Algunos elementos particulares de un Sistema Electoral son:

La distribución de las circunscripciones electorales: se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de las circunscripciones. Número, el país puede constituirse en una única circunscripción o varias según sea el caso del país. Tamaño, alude al número de escaños que se adjudican en la circunscripción; circunscripciones uninominales y plurinominales.

Forma de candidatura y de votación: candidatura, individual y la de lista. De lista; lista cerrada y bloqueada, permite al votante dar su voto a una lista en bloque en el que respeta el orden y no puede haber una alteración de candidatos. Lista cerrada y no bloqueada, brinda la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos. Lista abierta permite al elector elegir candidatos de diferentes listas y partidos.

La forma de votación está relacionada con la forma de candidatura, voto por un candidato individual o voto por una lista de partidos. En el caso de la lista cerrada y bloqueada el elector solo cuenta con un voto, en las listas cerradas y no bloqueadas se cuentan con dos votos y en las listas abiertas el elector puede confeccionar su propia lista a partir de las propuestas de los partidos. Estas formas de candidatura y de votos son importantes en tres sentidos; para la

⁴³¹ Art. 40 Título Segundo, capítulo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

relación entre el elector y candidato/representante; para la relación entre candidatos/representantes y su propio partido y para la posibilidad de estructurar la composición de los grupos políticos en el parlamento.

La conversión de votos en escaños: principio o regla de decisión, mediante la que se deciden quiénes son los ganadores y quiénes son los perdedores en una elección. En esta se distinguen la regla de mayoría; mayoría absoluta o relativa; y mayoría proporcional.

La barrera (o umbral) legal: límite de determinado porcentaje de votos o determinado número de mandatos que los partidos tienen que alcanzar. La única función de las barreras legales consiste en excluir partidos políticos pequeños de la distribución de escaños. Como antes se mencionó, la representación en un Sistema Electoral puede determinar el tipo de Sistema Electoral que se tiene un país, cada uno de estos tipos de sistemas electorales tiene un objetivo o función en específico, los sistemas electorales se pueden clasificar con arreglo a la representación por mayoría y representación proporcional. Pueden distinguirse diez tipos de sistemas electorales:⁴³²

⁴³²Nohlen, D., Sistemas electorales y reforma electoral: una introducción. Internacional Idea, Asociación Civil, Transparencia. Lima, Perú, 2004, p. 56. Del mismo autor: *El institucionalismo contextualizado: la relevancia del contexto en el análisis y diseño institucional*, Porrúa, 2006, p. 89. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Sección De obras de Política Y Derecho*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos Universidad De Heidelberg International, IDEA, México, 2007, p. 56.

Principio de Representación por Mayoría

- Sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales.
- Sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales.
- Sistema de mayoría en circunscripciones plurinominales con representación de minorías.
- Sistema de mayoría en circunscripciones plurinominales pequeñas.
- Sistema de mayoría con lista proporcional adicional

Sistemas Electorales Proporcionales

- Sistemas proporcional en circunscripciones plurinominales
- Sistema proporcional compensatorio.
- Sistema proporcional personalizado con barrera legal
- Sistema de voto transferible
- Representación proporcional pura.

Como podemos darnos cuenta un Sistema Electoral determina las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y definir a sus representantes, así como es que a través de estos es posible convertir votos en escaños (según sea el tipo de S.E con lo que cuente cada país) o bien cargos de gobierno (presidentes, gobernadores, alcaldes, etcétera) como en el caso de nuestro país.

Por ello tenemos que tomar mucho en cuenta el tipo de SE que se tiene en el país y por su puesto el tipo de representación, ya que esta es una distinción básica entre Sistemas Electorales. Recordemos existen dos principios de representación política, los cuales tienen objetivos propios, en el caso de la representación por mayoría el objetivo consiste en producir el gobierno de un partido o de una coalición de partidos basados en mayoría parlamentaria.

En cambio, el objetivo del principio de representación proporcional se trata de reproducir en el parlamento, de la forma más fiel posible, las fuerzas sociales y los grupos políticos existentes en la población. Según Nohlen en un sentido sistemático⁴³³ con estos principios básicos de un Sistema Electoral, es la mejor forma de clasificar a los sistemas electorales.

En un Sistema Electoral podemos encontrar indicadores, elementos o variables claves los cuales pueden influir en el comportamiento del mismo, tanto que podrían ayudar al buen funcionamiento; pero por otro lado podrían afectar de tal manera grave al Sistema Electoral. Veamos a continuación algunos de ellos que sin duda en nuestro país y en nuestro sistema electoral se hacen presentes.

⁴³³ Estos principios básicos de un Sistema electoral están enfrentados antitéticamente en un sentido Histórico, Político y Sistemático. Véase Nohlen D. 2004." *Sistemas Electorales y una Reforma Electoral. Una introducción*". pág. 12

3. EL DESARROLLO HISTÓRICO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

La democracia es una forma de gobierno y un sistema que ha sido edificado bajo la idea de libertad e igualdad desde la antigua Grecia. El principio y valor de la igualdad se proyecta institucionalmente en el ideal máximo de la democracia como acción pública, tal y como lo señala Jorge Carpizo⁴³⁴. El valor de la igualdad es explicado por el profesor GARCIA PELAYO de la siguiente manera.

En el sistema democrático todos los miembros de la sociedad tienen igual derecho a participar en los beneficios de la “ley”, esto es, existe un derecho igual de cada miembro de la comunidad política de beneficiarse de la toma de las decisiones políticas y de la acción pública puesto que la “ley” debe estar orientada siempre por el interés de todos o interés general⁴³⁵.

Durante el siglo XIX el sistema político latinoamericano se caracterizó por un surrealismo jurídico, junto a una continua y preocupante inestabilidad de las leyes fundamentales y una obstinada fe en la Constitución escrita, sentimiento que ha mantenido durante mucho tiempo la creencia de que tal documento, por sí sólo resolvería la adolescencia política⁴³⁶. Durante el siglo XIX las principales

⁴³⁴ CARPIZO, Jorge, Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 101 y ss.

⁴³⁵ GARCÍA PELAYO, Manuel, “Derecho constitucional comparado”, Obras completas, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, vol. I, pp. 343-394.

⁴³⁶ VALENCIA CARMONA, Salvador, “Tendencias del ejecutivo latinoamericano”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Números 31-32, Año XI, Enero-Agosto de 1978, p. 135.

características que distinguieron a los regímenes políticos latinoamericanos fueron⁴³⁷:

- 1º Tradición indígena;
- 2º Afirmación del poder nacional; (traducida en que los caudillos militares se convierten en titulares del poder ejecutivo)
- 3º Tendencias federalista y centralista;
- 4º Poder de la iglesia;
- 5º Sistemas electorales; (que era de carácter indirecto y censal)
- 6º Organización social, la tendencia disociativa en América Latina;
- 7º Responsabilidad política del ejecutivo; la presidencia era el centro de atracción más importante;
- 8º Presiones externas; (de las potencias mundiales como Gran Bretaña, Estados Unidos y España)
- 9º Inestabilidad institucional;
- 10º Incultura política.

Asimismo, en los primeros años de vida independiente, en muchos países de Iberoamérica se presentaron grandes fenómenos de inestabilidad política. Nuestro país no fue la excepción ante aquellas recurrentes crisis sociales y políticas. Definitivamente el texto de la ley en materia de sistemas políticos no ha sido verdaderamente coherente con la praxis política. Ante las características antes señaladas para los países de Iberoamérica, y que se pueden aterrizar al

⁴³⁷ VALADÉS, Diego, "El presidencialismo latinoamericano del siglo XIX", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 44, Año XV, Mayo-agosto de 1982, pp. 613-626.

caso mexicano, podemos decir que México experimentó un gran cambio después de la transición democrática vivida a finales de los años ochenta y continuada durante los años noventa.

Tiempo después del inicio de la independencia mexicana, surgieron distintos documentos relacionados con ideas de igualdad y libertad. Sin embargo, dichos textos no tuvieron incidencia directa en los constituyentes de 1824.⁴³⁸

Así las cosas, uno de los primeros textos de la independencia, redactado por Miguel Hidalgo, donde abolía la esclavitud, destaca la influencia neoescolástica, propia de un iusnaturalismo neotomista. Incluso, destacados historiadores del derecho han llegado a sostener la gran influencia que tuvo el derecho indiano en la formación de las primeras declaraciones de derechos en la nación mexicana⁴³⁹.

Por otra parte, las deliberaciones y debates parlamentarios en las *Cortes de Cádiz* fueron prolongados y extensos, destacan entre otros, la participación del saltilense Miguel Ramos Arizpe y el regiomontano Fray Servando Teresa de Mier

⁴³⁸ SEGURA ORTEGA, Manuel, "El derecho de las indias", en AA.VV., *Historia de los Derechos Fundamentales* Tomo I: *Tránsito a la Modernidad Siglos XVI y XVII, Parte III: El derecho positivo de los derechos humanos*, op. cit., pp. 713-744.

⁴³⁹ Al respecto pueden consultarse: ARENAL FENOCHIO, Jaime del, "La utopía de la libertad: la esclavitud en las primeras declaraciones mexicanas de derechos humanos"; BALLESTEROS, Jesús, "El primado de la idea de humanitas en Vitoria como fundamento de los derechos humanos"; CARPINTERO, Francisco, "Persona", "Derecho natural" y nuestra tradición jurisprudencial"; BEUCHOT, Mauricio, "Bartolomé de las Casas, el humanismo indígena y los derechos humanos"; PÉREZ COLLADOS, José María, "El proceso intercultural de formación de los derechos del hombre. El caso hispanoamericano", entre otros artículos de gran relevancia que reúnen las memorias del Seminario: La tradición indiana y el origen de las declaraciones de Derechos Humanos realizado por la UNAM y la CNDH, recopilados en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, UNAM-IIIJ, Vol. VI, México, 1994. Recomendable de igual manera el trabajo del Doctor Rafael Estrada Michel: *Monarquía y nación entre Cádiz y Nueva España*, Porrúa, México, 2006.

como representantes de nuestro país en aquéllas Cortes. El tema de “América” fue uno de los más encendidos, dada su enorme relevancia e importancia política. Se discutió de igual manera, los temas de la influencia y el poder que ejercían la iglesia, la nobleza y la Corona en las Indias. Finalmente, la Constitución fue promulgada en 1812. Dicho documento contiene 384 artículos y se encuentra dividido en diez títulos, y a su vez, subdivididos en 34 capítulos.

No existe un capítulo específico sobre Derechos Humanos, sino que éstos se encuentran diseminados a lo largo de la Constitución. Como eje rector de lo anterior se encuentra el artículo 4, que establecía lo siguiente: “La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad, y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”. En este sentido, para algunos historiadores del derecho, aunque en la Constitución Gaditana no hayan estado establecido de manera expresa los derechos humanos, sino que se encontraran diseminados a lo largo de todo el texto fundamental, significó un gran avance y un enorme aporte para el posterior establecimiento de los mismos en los primeros textos constitucionales de la época, ya que logró consagrarlos como normas coercitivas⁴⁴⁰.

Entre otros documentos de gran relevancia, destacan los *Elementos constitucionales* de López Rayón, emitidos el 30 de abril de 1812, así como los *Sentimientos de la Nación*, en donde abolía las castas y pugnaba por la existencia

⁴⁴⁰ RABASA, Emilio O., *El pensamiento político constituyente de 1824*, IIJ, Universidad Autónoma de México, México, 1986, p. 85.

de un derecho a una tutela de justicia efectiva⁴⁴¹. Asimismo, se encuentra como antecedente la Constitución de Apatzingán de 1814, la cual no llegó a regir ni un solo día. Ésta se componía de 242 artículos, divididos en dos partes: I. Principios o elementos constitucionales y II. Forma de gobierno. La primera parte habla del principio de soberanía popular, contiene ciertos elementos de intolerancia religiosa (religión católica como única), establecía en su capítulo V los derechos de igualdad, seguridad, libertad y propiedad de los ciudadanos. La segunda parte del texto, se refiere a la organización y distribución del territorio de las provincias⁴⁴².

Dos de los diputados constituyentes más importantes que influyeron en la construcción del pensamiento político fueron Andrés Quintana Roo e Ignacio López Rayón, fue el conocimiento de la realidad que José María Morelos tenía, el que se manifestaría cuando escribió sus Sentimientos de la Nación, que recoge su pensamiento socio liberal. Este documento contenía algunos principios políticos que posteriormente darían forma al Estado mexicano y fue expedido en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, sirviendo de antecedente a la Constitución de Apatzingán.⁴⁴³

Posteriormente se expidió el “Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana”, sancionado el 22 de octubre de 1814. Generalmente se le

⁴⁴¹ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *La vida constitucional de México (Textos preconstitucionales)*, V. II, Tomos III y IV, FCE, México, 2009, p. 112.

⁴⁴² GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, y PANTOJA MORÁN, David, *Tres documentos constitucionales en la América española preindependiente*, UNAM-IIJ, México, 1975. Ver especialmente la primera parte.

⁴⁴³ Rabasa, Emilio O. *Historia de las constituciones mexicanas*, México: Universidad Autónoma de México, 2004. Pag 5.

conoce con el nombre de Constitución de Apatzingán.⁴⁴⁴ El Decreto mencionado contiene 242 artículos, divididos en dos apartados: I. Principios o elementos constitucionales, y II. Forma de gobierno. El primer apartado, de carácter dogmático, se refiere a la religión, señalando que la católica es la única que se debía profesar en el Estado, y a los principios políticos que sustentaban la autonomía y organización del Estado.⁴⁴⁵

El segundo apartado, de naturaleza orgánica, menciona las provincias que comprendían a la América mexicana, a las máximas autoridades, que lo eran el Supremo Congreso, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, su integración y sus facultades. También, para fines del sufragio, establece las juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. La Constitución de Apatzingán no estuvo en vigor un solo día; sin embargo, fue un esfuerzo notable para institucionalizar la independencia. Contuvo dos elementos sobresalientes: el artículo 5o., al fijar que “la soberanía reside originariamente en el pueblo”, esto es, el entonces revolucionario concepto de “soberanía popular”.⁴⁴⁶

Por otra parte, existen documentos que establecían la forma de gobierno, tales como el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba (marzo 1, 2 y 24 de agosto de 1821, respectivamente) que declaraban la independencia de la Nueva España o de la América Septentrional y, aunque no aspiraban a ser constituciones, sí

⁴⁴⁴ Rabasa, Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas, México: Universidad Autónoma de México, 2004. Pag 6.

⁴⁴⁵ Rabasa, Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas, México: Universidad Autónoma de México, 2004. Pag 6.

⁴⁴⁶ Rabasa, Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas, México: Universidad Autónoma de México, 2004. Pag 7.

establecían la forma de gobierno, ya que llamaban a Fernando VII o a su dinastía para reinar.⁴⁴⁷

Las “Constituciones mexicanas” se inician con el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, donde hay un desprendimiento total de todo tipo de legislación extranjera y el ejercicio absoluto de la soberanía y de la autodeterminación, elementos indispensables para poder reconocer a una auténtica Constitución.⁴⁴⁸

La constante modificación de las normas e instituciones electorales así como las modificaciones en los sistemas de integración de los órganos representativos nos ha llevado un proceso de transición democrática y a una creciente diversidad política que con el paso de los años se fue asentando en México. Los comicios electorales en nuestro país, sin lugar a dudas, tienen un antecedente amplio, estos han sido parte de un proceso importante para nuestro país el cual después de haber pasado por fases de monarquía y autoritarismo dio paso a convertirse en un país democrático en el siglo pasado.

Hablar de la evolución de los procesos electorales nos remonta a recordar dos movimientos sociales muy importantes para nuestro país en los cuales una de las causas de ambos estallidos sociales fue la inconformidad de quienes

⁴⁴⁷ Rabasa, Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas, México: Universidad Autónoma de México, 2004. Pag 5.

⁴⁴⁸ Rabasa, Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas, México: Universidad Autónoma de México, 2004.

comandaban al pueblo mexicano. Sin lugar a dudas nos referimos al movimiento Independentista en 1810 y al movimiento de la Revolución Mexicana un siglo después. Ambos movimientos trajeron consigo muchas consecuencias y modificaciones a los procesos electorales así como constantes cambios en ellos a lo largo de la historia de nuestro país.

Así a través de la historia como ubicamos distintos periodos para conocer cómo comenzaron y como fueron evolucionando los procesos en los que se buscaba la representación del pueblo. Comenzando poco después del movimiento independentista en el cual se comenzaba a participar en la elección de los representantes. La primera fase la identificamos como Sistema Electoral Indirecto, la segunda fase sistema electoral directo, tercera Comisión Federal Electoral (1917 a 1989) y cuarta Organismos Autónomos (1990 a 2013).

Aun en 1812 a dos años de haberse dado el estallido independentista, en México su forma de gobierno seguía siendo una Monarquía⁴⁴⁹, el procedimiento para llevar a cabo elecciones se daba de la siguiente manera: por cada setenta mil almas se elige un diputado en cada provincia, si había un excedente de 35 mil almas se elegía un diputado más y si no se excedía de 35 mil, se unían a otra provincia para completar los 70 mil. (Constitución Española de 1812, art 27, título III capítulo I)

⁴⁴⁹ “el gobierno de la Nación española es una Monarquía moderadamente hereditaria.” Art 14 Constitución Política de la Monarquía Española promulgada el 19 de marzo de 1812.

Podemos observar cómo se organizaban para la formación de las Cortes, un punto destacable es la existencia de una Comisión certificadora la cual resolvía las quejas de inconformidad de la población. Así mismo también es importante resaltar la participación de la iglesia para determinar los representantes de las cortes, era inminente que esta tenía una gran autoridad ante los ciudadanos, pues el pueblo mexicano aún se encontraba bajo el yugo de los españoles.

Durante la época independiente los grupos políticos existentes, aunque tenían diferencias ideológicas, fueron llegando a acuerdos sobre puntos clave en la organización del Estado y prácticas políticas. Estos anteponían el respeto de los derechos individuales ante cualquier forma de gobierno por lo que veían la necesidad de contar con una ley fundamental en la que se plasmara el rechazo de un Estado autoritario, la necesidad de equilibrio de los poderes, la aceptación de la representatividad popular entre otras cosas.

Así es como en 1812 se crea la Constitución de Cádiz, en ella se quedaba escrita la forma de organización política que tendría el país, así como la manera en la que se llevaría a cabo la representatividad popular lo cual fue mediante un Sistema Electoral indirecto⁴⁵⁰ (1821-1853) en el que los ciudadanos participan solamente para el nombramiento y la formación de las Cortes⁴⁵¹(su voto era

⁴⁵⁰ Este sistema implicaba que el electorado delegaba su representación en los llamados electores primarios y secundarios, los cuales a su vez elegían a los representantes políticos. De Andrea, Francisco. "Origen y evolución de los partidos en México desde el periodo de la independencia hasta 1928: la ciclicidad de la historia política nacional"

⁴⁵¹ Las cortes eran la reunión de todos los diputados que representaban a la Nación. Constitución Española de 1812, art 27, título III capítulo I.

censitario) El sistema electoral indirecto tenía tres niveles: elecciones de parroquia, elecciones de partido y elecciones de provincia.

Con la Constitución de 1824 se establecía que México sería una República Representativa Popular Federal, dividiéndose el Poder Supremo de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Para la conformación del Poder Legislativo la Constitución depositaba este poder en un Congreso general, este a su vez se dividía en dos cámaras (diputados y senadores). (Art 4 y Art 6 título II Constitución de 1824).

Durante la época de la Constitución de 1824, los ciudadanos nombraban a sus diputados bajo la siguiente regla; La Cámara de diputados se componía de representantes elegida en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los Estados, la base general para el nombramiento de los diputados era la población, (Art 10 Constitucional) por cada 80 mil almas o por una fracción que pasare de 40 mil y en cada Estado de la república se debía contar con suplentes a razón de año por cada tres propietarios. (Constitución de 1824, título II). Veamos el ejemplo de cómo se organizaban para llevar a cabo la votación para la cámara de los diputados:

Las autoridades eran, las Juntas Electorales Primarias, Juntas Electorales Secundarias y Juntas Electorales de Provincia. Estas juntas las integraban un Jefe (sic) Político, dos escrutadores y un secretario entre las funciones que desempeñaban estaban: Registrar y leer (publicar) las personas votadas, Publicar

oralmente los nombres de los elegidos, firmar y extender el acta de votación, entregar copia del acta a cada uno de los electos etc.

Una vez que se concluía con el nombramiento la junta electoral de provincia se disolvía y se formaba la Junta Electoral Preparatoria conformada por Diputaciones provinciales (ayuntamientos), o Gefe (sic) político + 7 electos. Esta Junta Electoral tenía la función especial de señalar el censo de las provincias y el número de diputados.

3.1. La influencia del Constitucionalismo norteamericano en la configuración normativa del régimen político presidencial

En 1607, el imperio británico estableció una colonia en Jamestown, Virginia; pronto, los colonos sentaron las ideas de lo que serían las bases del gobierno norteamericano como parte de una colonia británica en principio y, más tarde, como Estados independientes. Dos tradiciones fueron un gobierno limitado y un gobierno representativo.

Lo que inspiró a los colonos fue la organización política de los antiguos griegos y romanos, en cuanto a la democracia, algunos filósofos ingleses, como John Locke y su idea de un *contrato social* (evidente en la "Declaración de independencia", de Thomas Jefferson), la *Carta Magna* (1215), inglesa, limitando el poder del monarca británico, el parlamento inglés, la "*Petición de derechos*" (1628), que extendió las protecciones de derechos incluidas en la *Carta Magna*,

"*Declaración de derechos*" (1689), acuerdo entre el rey William y la reina María que prevenía de futuros abusos de poder por parte de los monarcas.

De 1607 a 1776, las colonias americanas estuvieron en un continuo estado de autodesarrollo político. Esto se debió a varios factores, entre ellos, la distancia con Inglaterra, la indiferencia de los colonizadores ante la autoridad del rey y la autoridad política disputada en Inglaterra. Mientras las colonias se desarrollaban conservaron rasgos ingleses, sin embargo crearon un estilo único de gobierno fundado en los principios de igualdad, libertad y gobierno limitado.

La declaración de independencia se debe en gran medida al trabajo de Thomas Jefferson, sus principios se basaron en los trabajos de John Locke. Ésta puede dividirse en tres partes: una teoría de gobierno basada en un contrato social y derechos naturales, una lista de agravios contra el rey y "otros" ("others", Parlamento), y la declaración de unidad colonial y separación del imperio británico. Los Artículos de la confederación fueron escritos por el Segundo Congreso Continental en noviembre de 1777, llegó a ser la primera Constitución que gobernó los Estados norteamericanos. Sus artículos crearon una confederación entre los Estados. Estaría compuesta de un gobierno de relativa debilidad nacional con una legislatura unicameral.

El Congreso tendría poderes limitados tal como el préstamo de dinero, la creación de una armada y naval nacional, declaración de guerra, creación de oficinas postales, tratados con otros gobiernos, a excepción de cobrar impuestos

ni llamar soldados para servicio militar o regular el comercio. Bajo los artículos de la confederación no había una rama del ejecutivo nacional o judicial. Cada Estado era igual, con un voto, independientemente de la población o tamaño. Se requerían los votos de nueve de los trece Estados para pasar a la legislación del Congreso de la confederación además de la unanimidad de los votos.

Posteriormente la Convención constitucional fue convenida en Filadelfia, en mayo de 1787, con el propósito de revisar los artículos de la confederación. Hubo representación de todos los Estados, excepto Rhode Island. Aunque los delegados en la convención firmaron la Constitución el 17 de Septiembre de 1787, ésta aún tenía que ratificarse por nueve de los trece Estados antes que pudiera tener algún efecto. El debate respecto de la ratificación dividió a los ciudadanos entre federalistas y antifederalistas.

Los federalistas exaltaban las debilidades de los artículos de la confederación y el gobierno creado. Proponían un gobierno central más fuerte con poderes legislativos extensos. La causa federalista fue auspiciada por James Madison, Alexander Hamilton y John Jay en una colección de 85 ensayos publicados por los diarios neoyorquinos, bajo el nombre de "Publius", Hamilton escribió 51, Madison escribió 26, Jay escribió 5 y Hamilton y Madison fueron coautores de tres de esos ensayos. En ellos se defendía el nuevo gobierno creado por la Constitución.

Algunos razonamientos fueron sostenidos por Alexander Hamilton de esta manera:

“Al definir un buen gobierno, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del ejecutivo (...) un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno (...) Los ingredientes que dan por resultado la energía del poder ejecutivo son: la unidad, la permanencia, el proveer adecuadamente su sostenimiento y los poderes suficientes”⁴⁵²

Los antifederalistas creían que la nueva Constitución otorgaba demasiado poder al gobierno nacional a expensas de los estados y también objetaban la declaración de derechos o *Bill of Rights*. El artículo II de la referida Constitución se refiere al poder Ejecutivo, establece tres elementos de su naturaleza:

- a) El Poder Ejecutivo es unipersonal
- b) El presidente es comandante en jefe de las fuerzas armadas, y
- c) El ejecutivo tiene a su cuidado la fiel ejecución de sus leyes.

Durante la primera mitad del siglo XIX, cuando se verificó el proceso emancipador de América Latina, nuestros países denominaron al sistema político estadounidense como “régimen representativo”, hasta que Walter Bagehot en su obra *The English Constitution* utilizó y difundió el término de “régimen

⁴⁵² HAMILTON A., MADISON J., JAY J., *El Federalista*; FCE, México, 2001, pp. 297-298.

presidencial”. Por otra parte, tan reciente como la Segunda Guerra Mundial, se empieza a designar con el término de “sistema presidencial” al mismo⁴⁵³.

Todo el poderío que ha tomado la institución presidencial se desprende de la interpretación constitucional que la Suprema Corte de Estados Unidos ha realizado a favor del presidente, a través de distintas decisiones, ejemplo de esto son los conceptos de seguridad nacional, privilegio del ejecutivo, dirigencia de la política exterior y coordinación de los asuntos públicos.

Siguiendo la línea institucional para tener un concepto mínimo de éste sistema podemos decir que: “es aquel en el cual el Jefe de Gobierno – que también es el Jefe de Estado – mantiene una relación de independencia acentuada con el Poder Legislativo, en razón de la legitimidad democrática directa que ambas instituciones políticas presentan”⁴⁵⁴. Definitivamente el poder ejecutivo en los sistemas presidenciales recaerá en un solo individuo. La morfología del poder ejecutivo, recordemos, es la rápida ejecutividad con la que se van a tomar las decisiones.

Los diferentes matices que puede tener un presidente varían conforme a cada país. Mientras que en México y Brasil contamos con un sistema más presidencial. En Perú, por ejemplo cuentan con un sistema presidencial con tintes

⁴⁵³ GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*; Cámara de diputados, Tomo VIII, p. 943.

⁴⁵⁴ NUÑEZ TORRES, Michael, “El sistema presidencial de gobierno y el Estado de Derecho”, en: *El Derecho en el Nuevo Orden mundial, Memorias de la VI Convención Latinoamericana de Derecho*, (Aguilera Portales, Rafael Enrique, Zaragoza Huerta, José, comp.) p. 100.

parlamentarios. Argentina cuenta con un presidencialismo con algunos rasgos del semipresidencialismo. En cada Estado, la dirección de la administración pública estará encargada al Jefe de Gobierno electo por la mayoría de la población.

Cabe señalar que en algunos casos como Venezuela se podrá tener normativamente una forma de gobierno, sin embargo, en los hechos se demuestra lo contrario al no existir contrapesos ni mecanismos eficaces para controlar el poder del ejecutivo. Con lo antes anotado podemos decir que en esta forma de gobierno el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, así el Jefe de Gobierno y el Jefe de Estado recaen en la misma figura que se denomina presidente. SARTORI señala que un Sistema político es Presidencial si el Jefe de Estado es⁴⁵⁵:

- a) Electo popularmente;
- b) No puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento o congreso durante su periodo preestablecido;
- c) Encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.

Por su parte, algunas características del Régimen Presidencial son⁴⁵⁶:

- a) El Poder Ejecutivo es unitario, está depositado en un presidente, que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno

⁴⁵⁵ SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, FCE, México, 2004, p. 99.

⁴⁵⁶ CARPIZO, Jorge, "Presidencialismo" en: *Enciclopedia Jurídica Mexicana*; Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM, México, 2004, p. 85.

- b) El presidente es elegido por el pueblo, y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso
- e) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso
- f) El presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura

FIX ZAMUDIO señala que el estudio del régimen presidencial mexicano y su vinculación con el llamado modelo de división de poderes es sumamente complejo y para su debida comprensión se requiere del análisis de diversos ángulos de las disciplinas sociales en sus aspectos jurídicos, políticos, sociológicos, económicos e incluso antropológicos y psicológicos⁴⁵⁷.

En México, la Constitución de Norteamérica llegó traducida en 1823 y la de Cádiz llegó en 1812, las dos aportaron elementos para la configuración del régimen político que habría de implementarse en el país. De la Constitución Gaditana comenta GONZÁLEZ OROPEZA, que “(...) pueden considerarse algunos aspectos como el refrendo ministerial y las relaciones entre el Congreso y los secretarios de despacho, que tenemos en nuestro texto constitucional vigente

⁴⁵⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor, “El sistema presidencial y la división de poderes en el ordenamiento mexicano”, en *Libro homenaje a Manuel García Pelayo*, Tomo I, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 1980, p.223.

(...) sin embargo, el hecho de establecer una monarquía constitucional aleja a esa constitución del sistema presidencial conocido dentro de la república⁴⁵⁸”.

MIGUEL RAMOS ARIZPE fue un promotor del federalismo en México, así como del régimen político presidencialista de la recién fundada república vecina, ya que consideraba que el Poder Ejecutivo unitario debía contar con la energía suficiente para afrontar las emergencias a las que el país enfrentaba.

Por otro lado, se presentó la propuesta de DEMETRIO DEL CASTILLO, que el ejecutivo estuviera en manos de tres personas: el presidente, el vicepresidente y el presidente designado, que entraría en funciones de presidente al concluir el periodo del primero. El motivo era que con ello se garantizaría la energía y, a la vez, la concurrencia de varias inteligencias en la toma de decisiones evitaría la precipitación de las mismas.

La fórmula defendida por RAMOS ARIZPE prevaleció sobre las demás y fue aprobada el 14 de julio de 1824, aunque el poder ejecutivo unitario fue asesorado y supervisado por un consejo de gobierno que funcionó de 1825 hasta 1853. Las peculiaridades del régimen político mexicano y norteamericano son⁴⁵⁹:

- Mexicano:

⁴⁵⁸ GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y concordada*, Coordinador Miguel Carbonell, Tomo III, IIJ; UNAM, México, 2004, pp. 276-283.

⁴⁵⁹ Ídem.

- Nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado.
- Reelección limitada
- Norteamericano:
 - Ratificación de los colaboradores del presidente por parte del senado, y
 - No determinó explícitamente la facultad de remoción, reconocida hasta la interpretación que la Suprema Corte hiciera en 1926.

Durante el siglo XIX el sistema político latinoamericano se caracterizó por un surrealismo jurídico, junto a una continua y preocupante inestabilidad de las leyes fundamentales y una obstinada fe en la Constitución escrita, sentimiento que ha mantenido durante mucho tiempo la creencia de que tal documento, por sí sólo resolvería la adolescencia política⁴⁶⁰. Durante el siglo XIX las principales características que distinguieron a los regímenes políticos latinoamericanos fueron⁴⁶¹:

- 1º Tradición indígena;
- 2º Afirmación del poder nacional; (traducida en que los caudillos militares se convierten en titulares del poder ejecutivo)
- 3º Tendencias federalista y centralista;
- 4º Poder de la iglesia;

⁴⁶⁰ VALENCIA CARMONA, Salvador, "Tendencias del ejecutivo latinoamericano", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Números 31-32, Año XI, Enero-Agosto de 1978, p. 135.

⁴⁶¹ VALADÉS, Diego, "El presidencialismo latinoamericano del siglo XIX", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 44, Año XV, Mayo-agosto de 1982, pp. 613-626.

- 5º Sistemas electorales; (que era de carácter indirecto y censal)
- 6º Organización social, la tendencia disociativa en América Latina;
- 7º Responsabilidad política del ejecutivo; la presidencia era el centro de atracción más importante;
- 8º Presiones externas; (de las potencias mundiales como Gran Bretaña, Estados Unidos y España)
- 9º Inestabilidad institucional;
- 10º Incultura política.

3.2. La influencia inglesa y francesa en la idea de representación política

Durante los primeros años de vida independiente, en muchos países de Latinoamérica se presentaron grandes fenómenos de inestabilidad política. Nuestro país no fue la excepción ante aquellas recurrentes crisis sociales y políticas. Definitivamente el texto de la ley en materia de sistemas políticos no ha sido verdaderamente coherente con la praxis política. Como bien ha sostenido Emilio Rabasa, desde 1822 nuestro país vivió una serie de constantes movimientos sociales y políticos, provocando el enfrentamiento entre la población civil y el animado encono entre las élites políticas que predominaban. El referido autor, sintetiza dicho panorama de la siguiente forma:

En los veinticinco años que corren de 1822 en adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes los cuales produjeron un Acta Constitutiva, tres Constituciones y un Acta de Reformas, y como consecuencias: dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones [...] los

gobiernos [...] llevaron el contingente más poderoso para aniquilar la fe de la Nación, con la disolución violenta de dos congresos legítimos y la consagración como constituyentes de tres asambleas sin poderes ni apariencia de legitimidad [...] la dictadura desde 1857 sirvió para satisfacer las necesidades del desenvolvimiento nacional, que la Constitución era incapaz de impulsar ni de proteger; y el pueblo, que con su instinto de las realidades sigue a quien le hace bien, desoyó la voz de los políticos mientras los dictadores lo servían, y en tanto que la dictadura laboraba a diario el beneficio de la comunidad, la protegía... ⁴⁶²»

Normalmente se tiene la idea de que el constitucionalismo mexicano ha estado influenciado por dos grandes modelos: el americano y el francés. Del modelo americano, tomó la idea de federalismo y la convirtió en una especie de federalismo débil, con tintes centralistas. La idea de soberanía popular, estuvo inspirada en el modelo francés, así como el carácter legicentrista del modelo de control jurisdiccional. Al respecto, el gran maestro Emilio O. Rabasa ha distinguido ciertos requisitos o características que deben reunir las Constituciones de nuestro país para ser consideradas como tales⁴⁶³.

- 1) Que hubieran tenido alguna vigencia temporal;
- 2) Regido en la totalidad o buena parte del territorio mexicano;
- 3) Significado un rompimiento brusco con el pasado, sobre todo lo que se refiere a la forma de gobierno;
- 4) Aportado algo nuevo o distinto en el ámbito constitucional.

⁴⁶² RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura: estudios sobre la organización política de México*, Tip. de revista de revistas, 3ª de Colón 32, México, 1912, pp. 9 y 326; *La evolución histórica de México*, Librería de la Vda. De Ch. Bouret, México, 1920.

⁴⁶³ RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, UNAM-IIJ, México, 2004, pp. 2-3.

En el Decreto Constitucional para Libertad de la América Mexicana de 1814 y el Congreso Federal Constituyente de 1824, podemos observar claramente un espíritu de liberalismo político, con la influencia de pensadores europeos en México como Montesquieu, Rosseau, Bentham, Constant, Vattel, Filangeri y el iusnaturalismo racionalista de influencia norteamericana⁴⁶⁴. A esto, se suma el gran aporte del Constitucionalismo Español como lo fue la Constitución de Cádiz de 1812.

La Constitución de 1824 tuvo gran influencia de los modelos americano y francés. Del primero, destaca la idea de una República, mientras que del modelo francés, la idea de soberanía popular. De ambos modelos, la idea de separación de poderes. Debemos advertir al lector que en dicha Constitución no se consagra una Declaración de Derechos; sin embargo, se advierte a lo largo del texto fundamental, distintos derechos humanos.

La Constitución de 1824, así como los textos de 1847 y 1857, dieron mayor importancia a la estructura político-jurídica, que a una Declaración de Derechos Humanos, en contraposición a la Constitución de 1917. Desde la perspectiva de algunos investigadores, la Constitución que ahora estudiamos “ostenta características de un liberalismo arrollador, liberalismo impulsado por fuerzas

⁴⁶⁴ FERRER MUÑOZ, Manuel y LUNA CARRASCO, Juan Roberto, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, IIJ, UNAM, México, 1996, p.20.

político-económicas, ajenas a nuestra tradición, inaplicables dentro de nuestra situación y desarrollo político-económico, y también muy secularizantes”⁴⁶⁵.

Dos ideas muy importantes provinieron del constitucionalismo norteamericano: la idea de *federalismo* y la de *república*, mientras que el tema de los procesos electorales para la formación de poderes, intolerancia religiosa, así como la incorporación de los derechos humanos, se retomaron de la Constitución de Cádiz. De momento, no entraremos a discutir el tema de los problemas de la consagración de la República, ya que éste resulta bastante extenso, además, excedería el principal tema a tratar en este apartado, que es la formación de un modelo de derechos humanos en México. Sin embargo, debemos advertir que la consagración de la República en México tuvo serias dificultades como consecuencia de la falta de suficiencia económica de las entidades federativas, los cacicazgos locales, entre muchos otros factores que provocaban el desarrollo infructuoso de esta institución⁴⁶⁶.

Especialistas señalan que los primeros documentos constitucionales del México independiente ----Acta Constitutiva y Constitución de 1824---- fueron copia y síntesis de la Constitución norteamericana de 1787 y de la española de 1812. La

⁴⁶⁵ DE LA TORRE VILLAR, Ernesto, “La Constitución de 1824” en *Examen Retrospectivo del Sistema Constitucional Mexicano, A 180 años de la Constitución de 1824*, en VALADES, Diego y BARCELÓ ROJAS, Daniel A. (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, pp. 6-7.

⁴⁶⁶ RABASA, Emilio O., *El pensamiento político y social del constituyente de 1824*, UNAM, México, 1986, p. 120.

importación del federalismo fue de la norteamericana, en tanto que la intolerancia religiosa, la soberanía nacional, etcétera, se tomaron de la de Cádiz.⁴⁶⁷

Lucas Alamán, el historiador conservador, habla de la calca de la Constitución americana, a la que simplemente, dice, se añadieron ciertas tradiciones españolas para formar la nuestra de 1824. Las iniciales colonias fundadas en Norteamérica habían obtenido sendas “patentes”, que no eran otra cosa que un permiso del rey para colonizar.

La Constitución norteamericana no surgió por generación espontánea sino que fue un proceso elaborado que, por un lado, tomó en consideración los documentos fundamentales de los ingleses ----como la carta magna, el Petition of Rights, el Habeas Corpus, el Bill of Rights y, sobre todo, el Common Law; así como, por el otro, las ideas políticas de Harrington, Locke y el nativo Paine, para adoptar las ideas de soberanía popular, constitución escrita, gobierno civil, propiedad y derechos humanos.⁴⁶⁸

Ante el fracaso de los “Artículos de la Confederación”, el 21 de febrero de 1787, se hizo el llamamiento para la Convención Federal Constitucional que sólo habría de revisar los “Artículos de la Confederación”, pero que en verdad se

⁴⁶⁷ Rabasa, Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas, México: Universidad Autónoma de México, 2004. Pag 9.

⁴⁶⁸ Rabasa, Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas, México: Universidad Autónoma de México, 2004. Pag 10.

convirtió en un auténtico constituyente que formuló toda una nueva y diferente Constitución.⁴⁶⁹

La Constitución instauraba la República federal, mediante la unión de Estados autónomos y con delimitaciones exactas de las potestades nacionales y locales. Un Legislativo, dividido en dos Cámaras: la de diputados y la de senadores, también electos por periodos preestablecidos y cuya función esencial era hacer y aprobar las leyes. Las principales aportaciones políticas de la Constitución norteamericana son el gobierno federal, las relaciones de éste con los Estados federados y el sistema de “frenos y contrapesos” entre los diversos poderes federales.

La guerra de independencia logró el sentimiento de la nacionalidad y el descubrimiento de que el pueblo era sujeto de derechos. Comenzaron a surgir las “Juntas” y finalmente se designó una “Central” que habría de ser permanente, definitiva y suprema, concediendo a las colonias ultramarinas el derecho de nombrar representantes a ella.⁴⁷⁰

El nuevo Congreso se reunió el 5 de noviembre de 1823 y dos días después quedó instalado solemnemente. Se nombró a Miguel Ramos Arizpe, presidente de la Comisión de Constitución, la que, el 2 de noviembre de 1823,

⁴⁶⁹ Rabasa, Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas, México: Universidad Autónoma de México, 2004. Pag 11.

⁴⁷⁰ Rabasa, Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas, México: Universidad Autónoma de México, 2004. Pag 14.

presentó el Acta Constitutiva que establecía el sistema federal y que fue aprobada el 31 de enero de 1824 con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación.⁴⁷¹

a) Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. Sancionada (firmada) el 31 de enero de 1824. Consta de 36 artículos, dentro de los rubros que a continuación se señalan:

Forma de gobierno y religión. La soberanía reside esencialmente en la nación (artículo 3o.); se constituye una República representativa popular federal (artículo 5o.); la religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana (artículo 4o.).

- División de poderes. El poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 9o.).

- Poder Legislativo. Residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado, que conformarán el Congreso general (artículo 10).

- Poder Ejecutivo. Será depositado en el individuo o individuos que la Constitución señale (artículo 15). (La Constitución de 1824 ----artículo 74---- hizo residir el supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos).

- Poder Judicial. El Poder Judicial de la Federación se depositó en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales que se establecieran en cada estado para impartir justicia pronta, completa e imparcial (artículo 18); todo hombre debe ser

⁴⁷¹ Rabasa, Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas, México: Universidad Autónoma de México, 2004. Pag 16.

juzgado “por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto por el cual se le juzgue”; quedan prohibidos los juzgamientos por comisiones especiales, así como la retroactividad (artículo 19).⁴⁷²

Para la conformación del Senado se elegirán dos senadores de cada Estado por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad de dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar cesarán a fin del primer bienio y en lo sucesivo los más antiguos. (Art. 25 y 26 Constitución de 1824, título II)

Aquí haremos una observación, la Constitución de 1824 establece la nueva forma de gobierno para el país con la división ya mencionada antes, y se describe la forma en la que se establecen y eligen las Cámaras, más sin embargo no menciona la forma en la que se elige al Poder Ejecutivo es decir al presidente.

Para 1836 se realiza una nueva Constitución la cual es conocida como las 7 leyes Constitucionales, en estas leyes se realizaban modificaciones y se agregan algunos puntos a la Constitución de 1824. La nueva Constitución marcaba algunas limitaciones a la libertad que se había obtenido en la Constitución de 1824 que sin lugar a dudas implicaba limitar la democracia.⁴⁷³ Un ejemplo de ello es, que desaparecían las legislaturas estatales y las sustituían por Juntas departamentales, así como se asignaba un Supremo Poder Conservador y se establecía de qué manera se elegía al Supremo Poder ejecutivo. (7 Leyes Constitucionales, 1836).

⁴⁷² Rabasa, Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas, México: Universidad Autónoma de México, 2004. Pag 17.

⁴⁷³ NORIEGA, A., *El supremo poder conservador*, UNAM-IIJ, México, 1999, p. 12.

Para la elección de diputados se seguía basándose en la población, por cada ciento cincuenta mil habitantes se elegía a un diputado así como por cada fracción de ochenta mil. Si los Departamentos (Estados) no cumplían con la cantidad de habitantes de igual forma elegían un diputado. Y para cada diputado se elegía un suplente. Estas elecciones se calificaban por el Senado quien se encargaba de verificar que los diputados cumplieran los requisitos establecidos en la ley (Constitución Federal de 1836).

3.3. La idea de representación política en el Acta de Reformas de 1847

Para conformar al Senado la Cámara de los Diputados, el Gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte Justicia elegían a cada uno a pluralidad absoluta de votos un número de individuos iguales al que debe ser de nuevos senadores. Las tres listas que resultaban, serían autorizadas por los respectivos Secretarios, y remitidas a las Juntas departamentales.

Cada una de estas elegiría precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de senadores, y remitirá la lista especificativa de su elección al Supremo Poder Conservador. Este las examinaría, calificará las elecciones, ciñéndose a lo que prescribe el art. 5, y declararía senadores a los que hubiesen reunido la mayoría de votos de las Juntas, por el orden de esa mayoría, y decidiendo la suerte entre los de números iguales.

La organización de un Supremo Poder Conservador era uno de los cambios notables que se agregaban a esta nueva Constitución, el cual se depositaba en 5 individuos elegidos por el senado y tenía atribuciones tales como la nulidad de leyes o decretos expedidos por el poder ejecutivo siempre y cuando no cumplieran con algún artículo descrito en la Constitución (Las 7 leyes constitucionales de 1836, artículo 12). Otro aspecto relevante en estas leyes de 1836 fue que se establecía la manera de cómo se elegía al Supremo Poder Ejecutivo, el cual recaía en un supremo magistrado que se denominaba presidente y se elegía de la manera siguiente:

Art. 2. El día 16 de Agosto del año anterior a la renovación, elegirán el presidente de la República, en junta del Consejo y ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia, cada uno una terna de individuos, y en el mismo día las pasará directamente a la Cámara de Diputados.

En el día siguiente escogerá tres individuos de los especificados en dichas ternas, y remitirá la terna resultante a todas las Juntas departamentales. Estas elegirán un individuo de los tres contenidos en la terna que se les remita, verificando su elección el día 15 de Octubre del año anterior a la renovación, y remitirán en pliego certificado la acta de elección, precisamente por el correo próximo inmediato, a la Secretaría de la Cámara de Diputados, siendo caso de responsabilidad para las Juntas departamentales la falta de cumplimiento a lo prevenido en este párrafo.

El día 15 del inmediato mes de Diciembre se reunirán las dos Cámaras, abrirán los pliegos de actas que se hubieren recibido, nombrarán una Comisión especial de cinco individuos que las examine y califique las elecciones (sólo por lo respectivo a su validez o nulidad), haga la regulación de los votos y presente el correspondiente dictamen. Discutido y aprobado dicho dictamen en el Congreso general reunido, se declarará presidente al que hubiere obtenido mayor número de votos, y en caso de igualdad al que designe la suerte, verificándose el sorteo y todo lo demás en la misma sesión.

Por su parte, las 7 Leyes Constitucionales establecieron un nuevo modelo de representación. Como podemos darnos cuenta, nuevamente en esta constitución solamente se contaba el voto de los ciudadanos para conformar la Cámara de los Diputados. Aun el poder seguía concentrándose en los poderes supremos como la Suprema Corte compuesta por ministros y el Supremo Poder Conservador. Asimismo podemos destacar como la organización de los procesos para elegir a los representantes en el congreso y al supremo poder ejecutivo se llevan a cabo de manera interna en el sistema político pues las autoridades electorales las designaban los ciudadanos que tenían y estaban en el poder. Pues evidentemente los centralistas habrían elaborado este proyecto bajo los siguientes principios:

- Restricción de la participación política. Se elegían a los representantes por medio de la propiedad o su equivalente en un ingreso o profesión.
- Elegir a través de medios selectivos a funcionarios de alto nivel.
- Definir con precisión las responsabilidades en los procesos políticos-administrativos.

Para 1843 surgen las Bases de Organización Política, estas fueron como tal una base para la construcción de una Constitución centralista que resulto oligárquica, el Poder Ejecutivo era concebido sin equilibrios institucionales y cerrado a favor de las minorías. Esta constitución o bases orgánicas representaron una época belicosa de serias amenazas en la que surgieron y se agravaron conflictos internos.

Al Poder Legislativo se le elegía igual que en las Constituciones anteriores se dividía en dos Cámaras una de diputados y otra de senadores, y aparte de las Cámaras el poder legislativo también recaía en el presidente de la República para la sanción de las leyes. Los diputados eran elegidos por los Departamentos, es decir, los Estados, a razón de uno por cada setenta mil habitantes, si el departamento no los tuviera aun así elegirían un diputado. Y por cada fracción que pase de 35 mil y por cada diputado suplente se elegirá a un diputado (Bases de Organización política, título IV, art. 24, 25, 26).

La cámara de senadores en la Bases Orgánicas se establecía que sus miembros eran elegidos por las asambleas departamentales (dos tercios de la cámara de senadores) y por el presidente de la república, la suprema corte de Justicia y la cámara de diputados (el otro tercio de la cámara). En cada Departamento se asignaba un gobernador, este era nombrado por el presidente de la República a propuesta de las asambleas departamentales. Estos eran algunos de los puntos que se agregaban a esta nueva Constitución en el año de 1843, y sin lugar a dudas la incorporación del Poder electoral en el título VIII que fue algo característico para la historia electoral en nuestro País, pues se reconocía el poder de un sistema electoral (Bases orgánicas de 1843).

En el apartado del Poder Electoral de la nueva Constitución se establecía lo siguiente: la República se dividirán en secciones de quinientos habitantes, para la celebración de las juntas primarias. Los ciudadanos votarían, por medio de

boletas, un elector por cada sección. En las poblaciones que no lleguen a este número se celebrarán aun así Juntas Primarias, y se nombrará en ellas un elector. Los electores primarios nombrarán a los secundarios, que han de formar el colegio electoral del departamento, sirviendo de base el nombrar un elector secundario por cada veinte de los primarios que deben componer la junta. El colegio electoral hacia la elección de diputados al Congreso, y de vocales de la respectiva asamblea departamental.

Los colegios electorales se habrían formado solo para elegir a los miembros de los departamentos (estados) quienes a su vez elegían a los diputados en el congreso y los integrantes de una asamblea departamental. En esta época se comenzaba a utilizar boletas para señalar a los candidatos quienes serían los integrantes de dichos cargos y como en pasadas organizaciones de elecciones también se instalaba una Comisión encargada de revisar las certificaciones de las actas.

Sin lugar dudas en esta época se vivía una República centralista en la que las Bases de Organización Política de 1843 regían como ley, pero desde luego que no sería una situación que durara un largo periodo puesto que el País estaba dividido en federalistas y centralistas y tarde que temprano los federalistas tratarían de regresar al régimen federal que se había pactado en 1824 después de la guerra de Independencia.⁴⁷⁴

⁴⁷⁴SOBERANES, J., *El acta de reformas constitucionales*, UNAM, México, 2001, p. 121.

Hasta este periodo podemos observar que el Sistema de representatividad Indirecto plasmado en la Constitución 1824 se mantuvo por más de dos décadas y se fortaleció debido al sistema centralista que ensombrecía el país, la variable que cambiaba era la cantidad de población que se ponía como límite para elegir a las Cortes. Este sistema tenía como principales características:

- La elección directa que favorecía a los grupos políticos.
- No había una separación entre el poder público y el poder electoral, pues las juntas electorales eran presididas por los jefes políticos de cada nivel.
- Dejaban a la suerte la elección cuando no se llegaba a una pluralidad absoluta de votos.
- Se elegía a la gente que formaba parte de las juntas electorales
- No se partía de un padrón electoral para realizar las votaciones.
- Se admitían votos orales.
- El voto no era secreto.

En estas circunstancias por la que atravesaba México se realizaban cambios a las Bases de Organización Política, durante la guerra que había entre conservadores y liberales, se había preparado el terreno para que tiempo después se planteara una reforma liberal. Poco a poco volvían a restablecerse libertades, como la libertad de imprenta en 1846 y se convocan a elecciones para instalar el Congreso, elegir al presidente y al vicepresidente, una vez hecho esto el congreso

constituyente en febrero de 1847 emitía una ley que declaraba vigente la Constitución de 1824.

Durante este periodo destaca Mariano Otero, quien proponía la que se siguiera con lo que establecía la Constitución de 1824 y se reformaran algunos puntos, en cuestión de las elecciones daba las bases para suprimir las elecciones indirectas y herencia gaditana, lo cual prevalecía hasta esa época. En este periodo de restablecimiento del federalismo las autoridades electorales se organizaban de la siguiente manera:

Las autoridades se dividían en Juntas primarias y municipales, juntas secundarias y de partido, juntas departamentales, colegios electorales, legislaturas estatales y distrito federal y así como la Cámara de los Diputados, senadores electorales y SCJ. Se integraban por un empadronado, un repartidor de boletas y un registrador.

Las juntas llevaban a cabo el proceso de votación, los colegios electorales ahora solo se encargaban de computar las votaciones de los senadores y del Presidente de la República. Estos además dejaban de hacer las elecciones para elegir al congreso y a los Senadores, para ello se había formado las legislaturas estatales y distrito federal y quien se encargaba de elegir el último tercio de la Cámara de Senadores era la Cámara de Diputados, Senadores Electorales y SCJ. Veamos esquematizado dicha representación.

En el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 25 de agosto de 1842, en el artículo 7, se establecen por primera vez los derechos naturales de libertad, seguridad y propiedad contenidos en la Constitución⁴⁷⁵. A su vez, dentro del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, en el artículo 4 se cambió la denominación de Derechos naturales a Derechos del Hombre.

En ese mismo año, dentro del Segundo Proyecto de Constitución, se estableció en el artículo 13 el reconocimiento de los derechos naturales y el otorgamiento de garantías. De esta manera “nuestro derecho político vino a consignar el olvidado principio de los derechos del hombre que no habían sabido desarrollar nuestros legisladores federalistas de 1824, y lo que es más, ni los centralistas de 1836, [...] Las constituciones anteriores se habían limitado a establecer la obligación de proteger los derechos del hombre, sin llegar a la enseñanza explícita de su preexistencia respecto de toda ley positiva; y solo la acta de reformas vino a apuntar que esos derechos no eran la creación jurídica de la constitución, sino una realidad anterior a ella, sin que le debieran otra cosa que el reconocimiento autorizado de su existencia”⁴⁷⁶.

El Acta Constitutiva y de Reformas, fue sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de mayo de 1847. Uno de los principales

⁴⁷⁵Cámara de Diputados, LVII Legislatura, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, t. I, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 16.

⁴⁷⁶ MONTIEL Y DUARTE, Isidro, *Estudio sobre garantías individuales*, Porrúa, México, (1ª Ed. 1873), 1979, pp. 22-23.

aportes de este documento histórico-constitucional, fue la consagración e incorporación de una Declaración de Derechos Humanos propia, a partir del famoso voto particular del ilustre jurista jalisciense Mariano Otero. En este voto destaca también la propuesta de conservación del sistema federal, el establecimiento de los principios liberales y filosóficos, con influencia en las Constituciones americana, francesa e inglesa. En la parte que nos interesa, se encuentra la relevancia del establecimiento de garantías efectivas a los derechos humanos.

En las más de las Constituciones conocidas, no solo se fijan los principios relativos a la organización de los poderes públicos, sino que se establecen las bases de las garantías individuales [...] nuestra Constitución Federal declaró que la Nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del ciudadano [...] ¿Cómo hacer efectivos los principios de libertad? [...] La Constitución actual debe establecer las garantías individuales, y sobre las bases de tal manera estables, que ninguno de los hombres que habiten en cualquier parte del territorio de la República, sin distinción de nacionales y extranjeros, tengan que extrañar sobre este punto las mejores leyes de la tierra. Dominado por este pensamiento, propongo que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, pero general y de un carácter muy elevado, el detallarlos⁴⁷⁷.

El Acta de Reformas de 1847 es donde se plasma por vez primera en un texto de carácter constitucional las “garantías individuales”, a pesar de esto, existen antecedentes en el Proyecto de Constitución Federal por Fernando Ramírez de incluir este concepto, así como el Proyecto de Constitución Yucateca

⁴⁷⁷ Voto particular de Mariano Otero, 5 de abril de 1847, *La Suprema Corte de Justicia sus leyes y sus hombres*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1985, pp. 128-130.

de 1841, por el ilustre jurista Manuel Crescencio Rejón. Éste último inspirado en la idea de encontrar instrumentos judiciales efectivos para los derechos humanos, diferencia que a su vez, había sido considerada por primera vez por el jurista francés Daunou en 1819⁴⁷⁸.

3.4. La idea de representación política en la Constitución de 1857

Posterior a esta época, en los años venideros seguían los ciudadanos proclamando libertad, en un documento que llamaron Plan de Ayutla se oponían al gobierno del entonces presidente Antonio Santa Anna quien ya tenía un pacto de paz con Estados Unidos. Este plan de Ayutla daba paso a una Constitución Liberal en 1857 en la que en primer lugar se designada como presidente de la República a Ignacio Comonfort.

En cuestión del sistema electoral se promulgaría la ley Orgánica Electoral, la cual dio inicio a nueva época de la legislación electoral, esta había sido producto del movimiento de la reforma, y produjo una nueva concepción y un novedoso procedimiento de elecciones. El proceso comenzaba con la división del territorio en distritos electorales numerados, estos eran designados por los gobernadores de los estados del Distrito Federal y de los jefes políticos de los territorios. Por cada distrito electoral había cuarenta mil habitantes o fracción que pasara de veinte mil. Posteriormente los ayuntamientos dividían los municipios en secciones, igualmente numerados, 500 habitantes por cada sección. Para cada sección se

⁴⁷⁸ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Constitución y Derechos Humanos (Orígenes del control jurisdiccional)*, Porrúa, México, 2009, pp. 167-168.

elegía un elector, y reunidos en la cabecera del distrito correspondiente elegían a los diputados.

En este nuevo procedimiento de elecciones ya se contaba con un padrón electoral, este lo realizaba un comisionado por sección, el cual era designado por el presidente municipal. Antes de las elecciones se publicaban listas de los ciudadanos a quienes consideraban con derecho de votar, de ello se encargaban los empadronadores y la realizaban con la finalidad de que si algún ciudadano no aparecía en estas listas procediera a empadronarse.

El Congreso Constituyente de 1856-1857 limitó el ejercicio del poder político inspirados en las ideas de los juristas Manuel Crescencio Rejón y Manuel Otero, quienes crearon las garantías individuales con el objeto de controlar las atribuciones constitucionales de la federación y las entidades federativas ya que los congresistas no deseaban que se repitieran los largos periodos presidenciales como los de Antonio López de Santa Ana y Benito Juárez.

Con esta nueva ley orgánica de 1857, el Congreso de la Unión se erigía en Colegio Electoral y procedía a realizar el escrutinio de los votos emitidos para el presidente de la república o para presidente y magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Así de esta manera con esta ley orgánica se obtuvieron logros los se describen a continuación:

- Se logró el voto universal,

- división territorial por distritos que significaba una diferencia cualitativa y cuantitativa con respecto de las leyes centralistas.
- desaparecieron las juntas departamentales las cuales elegían al presidente de la república y a los senadores, dejando dicha responsabilidad en los propios electores.

Esta ley orgánica de 1857 es reformada en mayo de 1871, en esta ley el gobierno de Benito Juárez en el artículo 3 dispuso que las Fuerzas Armadas tanto de la federación como de los Estados, con sus jefes y oficiales votarían en los cuarteles que hubieran ocupado, al menos tres meses antes de las elecciones. Así como se establecían responsabilidades para los funcionarios públicos que toleraran o permitieran la violencia, el cohecho o el soborno el fraude o los abusos contra libertad electoral.⁴⁷⁹

Según la opinión de especialistas, el Constituyente de 1856-1857 ha sido el más ilustrado de nuestra historia política. Incluso, ha estado por encima del Congreso de 1824, “que había contado con el acervo cultural de, entre otros, Miguel Ramos Arizpe y Servando Teresa de Mier. Los dos – 1824 y 1857 – excedieron al constituyente norteamericano de Filadelfia, cuya única “gloria” intelectual había sido Benjamín Franklin”⁴⁸⁰.

⁴⁷⁹MOCTEZUMA, J., *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, UNAM-IIJ, México, 1994, p. 56.

⁴⁸⁰ RABASA, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000. p. 67.

En síntesis, tres fueron las principales cuestiones en torno a las cuales giraron los debates del constituyente de aquél tiempo y sobre los cuales, existió un consenso unánime: los *derechos humanos, el federalismo y la soberanía popular*. El profesor Emilio O. Rabasa ha realizado un análisis en torno a la influencia que ejercieron los pensadores ilustrados de esa época en el constituyente de 1857. Entre un conjunto de pensadores, destaca la presencia de las ideas de Thomas Jefferson, Tocqueville, Benjamín Constant⁴⁸¹. Mención especial merecen los juristas Mariano Otero y Manuel Crescencio Rejón, quienes a través de la creación y diseño del juicio de amparo, constituyeron uno de los principales medios de defensa reconocidos posteriormente a nivel mundial.

3.5. La representación política durante el inicio de porfiriato

La Ley Orgánica de 1871 desencadenaría un antecedente importante dentro de la historia electoral, efectivamente, hablamos del caso Amparo⁴⁸² Morelos en el cual el gobernador del Estado de Morelos (Francisco Leyva) había expedido una ley la cual había sido votada en un ambiente de irregularidad, además a ello se sumaba que el Gobernador no era legítimo pues se había reelegido mediante una reforma que se había realizado a la Constitución, la cual no se ajustaba a lo previsto en la Constitución local así como también se manifestaba la ilegitimidad de uno de los votantes (Diputado Vicente Iltamas).

⁴⁸¹ RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, op. cit., 63-64.

⁴⁸² La Constitución de 1857 acogió el juicio de amparo establecido en el acta de reformas de 1847, el cual quedó establecido en el ámbito constitucional, este surge como medio de control constitucional y, especialmente, como sistema protector de los derechos del hombre. MOCTEZUMA, J., *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, UNAM-IIJ, México, 1994, p. 57.

Ante esta situación se da este Amparo, la Suprema Corte resolvió el caso otorgando el amparo aceptando la ilegitimidad de la reelección de Leyva y rechazando la ilegitimidad de la elección de Llamas. Debido a esta resolución surge la Tesis Iglesias, la cual estaba en contra debido a que consideraba que la ilegitimidad de Llamas también debía haberse reconocido además otros puntos que explica en esta tesis publicada el 27 de abril de 1874.

Para 1876 se acercaba la época de elecciones para el Ejecutivo Federal y el país se encontraba sumergido en una gran inestabilidad política. En las Constituciones anteriores la reelección del Poder ejecutivo era legal, sin embargo la ciudadanía estaba convencida que si Lerdo de Tejada⁴⁸³ resultaba reelegido las elecciones estarían embestidas de fraude electoral, esto debido a su impopularidad.

Sin embargo, se llevaron a cabo las elecciones, mucha fue la población que se abstuvo en participar y los Colegios Electorales declaraban legítima la reelección de Lerdo, Iglesias estudió la infracciones electorales y estaba inconforme con los resultados, declaraba la nulidad de las elecciones y desconocía a Lerdo señalando “sobre la constitución, nada, nadie sabe sobre la Constitución”. Pero Vallarta⁴⁸⁴ estaba en contra de la postura de Iglesias pues

⁴⁸³ Presidente de México después de la Muerte de Juárez en 1872. Morón, O. 2005. “El Debate Iglesias-Vallarta ¿Nada ni nadie sobre la Constitución? Revista del posgrado de derecho de la UNAM, Vol. 1. Pág. 3

⁴⁸⁴ Presidente de la Suprema Corte en 1878. Morón, O. 2005. “El Debate Iglesias-Vallarta ¿Nada ni nadie sobre la Constitución? Revista del posgrado de derecho de la UNAM, Vol. 1.

argumentaba que los tribunales federales no tenían la facultad de examinar y calificar la legitimidad de las autoridades de los estados.

La segunda etapa en el desarrollo del presidencialismo inicia el 13 de noviembre de 1874, cuando se promulgaron las reformas constitucionales (...) las cuales reforzaron la posición del poder ejecutivo federal al restablecerse el senado de la república, así como el veto suspensivo en beneficio del propio ejecutivo⁴⁸⁵. De 1877 hasta 1911 se vivió en México el porfiriato⁴⁸⁶, en este periodo hubo un retroceso en dos sentidos⁴⁸⁷:

1. En el texto de la Carta Fundamental y
2. En la introducción de costumbres y prácticas políticas que menoscabaron el principio de división de las funciones de los órganos de poder, por ejemplo, las reformas constitucionales para admitir la reelección, la supresión de los artículos 91 y 96 constitucionales y por consiguiente, la eliminación de la Suprema Corte de Justicia sustituida por los funcionarios del ministerio público y el procurador, designados y sustituidos libremente por el poder ejecutivo así como la práctica de otorgar facultades legislativas delegadas al ejecutivo federal por parte del Congreso de la Unión⁴⁸⁸.

⁴⁸⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El sistema presidencial y la división de poderes en el ordenamiento mexicano", *op. cit.* p. 232.

⁴⁸⁶ Este término fue creado por Daniel Cosío Villegas, debido a la que la figura del presidente Porfirio Díaz estuvo siempre presente, COSÍO VILLEGAS Daniel, *Historia mínima de México*, El colegio de México, México, 2003.

⁴⁸⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El sistema presidencial y la división de poderes en el ordenamiento mexicano", *op. cit.*, p. 233.

⁴⁸⁸ Idem.

Por otra parte, aprovechando esta controversia, Porfirio Díaz elaboraba y anunciaba el plan de Tuxtepec en enero de 1876 el cual desautorizaba a Sebastián Lerdo de Tejada como presidente de la República, al mismo tiempo que reconocía la Constitución, las leyes de reforma y proclamaba al General Porfirio Díaz como líder del movimiento, y quien más tarde se convertiría en presidente de la República.

3.6. La idea de representación política en la Constitución de 1917

El movimiento revolucionario de 1910 surge en un escenario en el que la ciudadanía exigía un sufragio efectivo y la no reelección, pues quería terminar con el régimen dictatorial del Gral. Porfirio Díaz. La mayoría de las clases sociales se unieron a esa demanda democrática la cual beneficio en gran manera al país⁴⁸⁹.

Como respuesta a esta demanda se creó la ley electoral de 1911, con esta ley se buscaba introducir la democracia parlamentaria, la realización de elecciones libres y la independencia de la prensa y los tribunales de justicia. Posteriormente en diciembre de 1912 se realiza una reforma a esta ley electoral, la cual apporto características fundamentales tales como:

- Establecimiento de la elección directa para los miembros del Congreso de la Unión.
- El otorgamiento de personalidad jurídica a los partidos políticos
- La organización del registro de electores

⁴⁸⁹ “Ley electoral de 1911: un instrumento revolucionario”. Tribunal Electoral del Poder Judicial. 2012.

- La creación de los colegios municipales sufragáneos (encargados de organizar la elección)
- La división el territorio en distritos electorales renovables bianualmente
- La entrega de boleta electoral al sufragar en la casilla

El poder constituyente de 1917, junto con Venustiano Carranza, apoyó el poder ejecutivo unitario y fuerte por el Presidente de la República, por los siguientes motivos:

Los constituyentes de 1857 concibieron bien el poder ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley; pero no completaron el pensamiento, porque restaron al poder ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y a su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales (...) Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo (...) ¿Qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión denominada “gabinete”. En otros términos se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura colectiva.

¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el parlamento. Y como este, en su calidad deliberante, es de ordinario inepto para la

administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado”⁴⁹⁰

En este mensaje, el Jefe del ejército constitucionalista aducía que en el régimen parlamentario se necesita un sistema de partidos perfectamente organizado y hombres en los cuales se pudiera distribuir las funciones fundamentales, de lo cual carecía México por lo que a consideración de Carranza se estaría expuesto a crisis ministeriales. A su vez argumentó que en los países latinoamericanos donde se había implementado el parlamentarismo como forma de gobierno había tenido poco éxito.

De manera que la mejor forma de gobierno para Venustiano Carranza era la República Presidencialista respetando los principios de la libertad, igualdad y seguridad de los derechos de los ciudadanos, en esta misma reforma proponía la abolición de la vicepresidencia y un nuevo mecanismo de sustitución de las faltas temporales y definitivas de presidente de la república. Los instrumentos aprobados por el constituyente de 1917 para obtener el nuevo reforzamiento constitucional del presidente de la república fueron los siguientes⁴⁹¹:

- Elección directa del presidente de la república (a diferencia de la Constitución de 1857, que era indirecta);

⁴⁹⁰“Mensaje de Venustiano Carranza al Congreso Constituyente en la entrega de su proyecto de Constitución” en *Revista Mexicana de Derecho Penal*, Órgano oficial de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorio Federales, num. 13, 3ª época, Publicación bimestral, enero- febrero de 1967, pp. 27- 28.

⁴⁹¹ FIX-ZAMUDIO Héctor, “El sistema presidencial y la división de poderes en el ordenamiento mexicano”, *op. cit.*, p. 237.

- Se modificó el sistema de responsabilidad oficial en donde el presidente ahora sólo podía ser enjuiciado por delitos graves de orden común y por traición a la patria;
- Se limitó el funcionamiento del poder legislativo, de tal manera que los periodos ordinarios se redujeron a uno solo y se restringió la facultad de la comisión permanente para convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias.

En nuestro país, los historiadores y politólogos se ocuparon en clasificar y esquematizar dichas facultades, entre otras, se encontraban las siguientes: jefatura del partido oficialista (en este caso del Partido Revolucionario Institucional), designación de su sucesor en la presidencia de la República⁴⁹², designación de los gobernadores, remoción de los gobernadores, la atribución de “palomear”⁴⁹³ candidaturas a diputados y senadores de su partido, seleccionar a los candidatos a las presidencias de los municipios más grandes del país, la injerencia que tenía para determinar los liderazgos de las cámaras del Comité Ejecutivo Nacional de su partido, así como la facultad de destituir a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta el año de 1994.

Tal y como pudimos advertir en líneas anteriores, el presidencialismo mexicano constituyó un problema de anormalidad constitucional bastante

⁴⁹² Al candidato designado por el Presidente en turno, se le conocía como “tapado”. Para este tema recomendamos ampliamente la detallada exposición del historiador Daniel Cosío Villegas que explica este fenómeno, muy peculiar en nuestro país en los sexenios priistas: *“¿Cómo se fabrica este ser extraordinario que durante seis años rige los destinos de un pueblo (...)? En principio, los dieciocho miembros del gabinete son tapados; pero al final uno solo resulta el verdadero tapado”*, en su obra: *La sucesión presidencial*, Cuadernos de Joaquín MORTIZ, México, 1975.

⁴⁹³ La anterior definición se refiere a la selección directa de los candidatos por parte del presidente, conocida también como: “dedazo”.

complejo, ya que ocasionaba la sumisión de cualquiera de los dos Poderes de la Unión a favor del poder ejecutivo federal. Aunque para algunos autores, esta cultura autoritaria aún prevalece y ha sido trasplantada en Estados de la República a los Gobernadores, causando un fenómeno inverso de control del poder y erosionando el equilibrio de poderes local⁴⁹⁴.

De esta manera, racionalizar el sistema presidencial mexicano no significa otra cosa que garantizar el funcionamiento efectivo del principio de equilibrio de poderes y también implica un sólido fortalecimiento de las garantías constitucionales para proteger las minorías parlamentarias, respetando de esta forma el principio de pluralismo político, y que éstas puedan ejercer a su vez el control parlamentario efectivo, para lograr el cumplimiento de la fórmula de “pesos y contrapesos” en el Estado Constitucional. Racionalizar también implica crear mecanismos procesales que permitan el control de la administración pública por la oposición del gobierno, sin ocasionar ingobernabilidad.

4. DEL MODELO CENSITARIO DEL VOTO AL SUFRAGIO UNIVERSAL

Este marco normativo electoral se utilizaría para las elecciones en la que Francisco I. Madero fue elegido presidente de la República, además es un gran antecedente ya que por primera vez se elegía al Congreso de la Unión mediante el nuevo Sistema de elección directa (quedando fuera de este sistema, la elección

⁴⁹⁴GARZA CASTILLO, M. A., "La paradójica interrelación entre régimen democrático y un partido post-hegemónico en el caso del PRI mexicano", en AGUILERA PORTALES Rafael (coord.), *La democracia en el Estado Constitucional (Nuevos enfoques y análisis)*, CEP-Porrúa-UANL, México, 2009, p. 173.

para Presidente). Así de esta manera es como la ciudadanía fue acoplando un sistema de electoral directo y fue comenzando un largo camino hacia a la consolidación democrática adquiriendo cada vez más mecanismos de participación⁴⁹⁵.

Para 1917 Venustiano Carranza expedía una ley electoral la cual seguía el mismo sistema electoral, solo que en esta ley se establecía la elección directa del presidente de la República por mayoría absoluta, lo cual fue un avance sustancial el cual hasta el día de hoy, al igual que la Constitución de este año sigue operando en México.⁴⁹⁶ De esta manera, se organizaban las autoridades electorales para llevar a cabo las primeras elecciones con un sistema de votación abierto:

- Junta empadronadora, la cual se integraba por: 3 empadronadores, 1 presidente y 2 sustitutos y las funciones que llevaban a cabo eran establecer los datos del padrón electoral en elecciones presidenciales y parlamentarias.

Juntas computadoras, se integraban por los presidentes de las casillas electorales se reunían para formar la junta, 1 presidente, 1 vicepresidente 4 secretarios y 4 escrutadores. Estos tenían función llevar a cabo: cómputo de votos, enviar el expediente a la Cámara de los Diputados y como función especial remitir a la

⁴⁹⁵ “Antecedentes y fundamentación legal del Instituto Federal Electoral”. Instituto federal electoral pág. 11

⁴⁹⁶ Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Evolución Histórica de las Autoridades Electorales”, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, septiembre de 2010.

autoridad judicial competente las reclamaciones sobre delitos, para que conociera de la resolución la Cámara de los diputados o la de senadores según la elección.

- Colegio electoral, se integraba por una Comisión de 31 miembros de la Cámara de diputados y Pleno del Congreso, estos tenían como función Estudiar y revisar los expedientes de la elección presidencial (comisión), calificar el dictamen hecho por la Comisión para elegir al presidente (pleno de la cámara). Y además conocer sobre la nulidad y autocalificar las elecciones de cada cámara (Pleno del Congreso).

Un año después se integran nuevos elementos a la ley de 1917, se dispuso como ley la garantía de secreto de voto, el carácter permanente del padrón electoral, la creación de consejos distritales y municipales. Más adelante se realizan nuevamente modificaciones a ley (1920) y se consideran aspectos importantes para llevar a cabo el procedimiento de elecciones, tal fue el caso de la insistencia en una boleta la cual tenían que elaborar los partidos políticos y entregarlas a los presidentes municipales, las credenciales tenían que ser parte de los expedientes electorales y que el ciudadano obtuviera una constancia de haber realizado su voto.

En años posteriores (1921 a 1946) la población del país aumentó en gran número por lo que ley electoral en el país se detuvo a hacer modificaciones solamente en cuestión al padrón electoral, al cual había que fortalecerlo y sobre

todo actualizarlo para llevar a cabo el buen funcionamiento del proceso de elecciones.

En el contexto político tenemos que destacar que durante estos años (1921 a 1946) y años atrás (después de la independencia) surgieron y fueron desarrollándose poco a poco grupos políticos⁴⁹⁷ o clubes políticos⁴⁹⁸ los cuales se convertirían más adelante en partidos políticos, cabe destacar que desde 1918 en una modificación a la ley electoral de 1917 se consagraba a los partidos políticos como elementos importantes del proceso electoral y sin lugar a dudas esto fue un impulso al desarrollo de los Partidos Políticos.⁴⁹⁹

En 1946 se realiza una nueva reforma a la ley electoral, esta reforma es considerada un hito en los antecedentes electorales de nuestro país, pues esta reforma mejor llamada, Ley Electoral Federal estructura un auténtico régimen de partidos, así mismo permite consolidar la estabilidad política lograda por el partido mayoritario. No obstante, esta ley establece que la vigilancia de todo el proceso electoral se depositaría en una Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

⁴⁹⁷ En el pos independencia surge grupos políticos que en primera instancia parecían sectas dedicadas a la masonería, posteriormente estos mismos grupos se convierten en federalistas y centralistas en el periodo de Reformas, pero debido a que estos eran desconocidos cultural y jurídicamente no se pudieron desarrollar. Francisco J. De Andrea S. 1998. "LIBER AD HONOREM SERGIO GARCÍA RAMÍREZ, T. I" instituto de investigaciones jurídicas núm. 94. México pág. 82.

⁴⁹⁸ Estos fueron creados y mantenidos por los liberales, los clubes políticos fueron un instrumento para proponer candidatos, y para discutir y aprobar programas políticos. Francisco J. De Andrea S. 1998. "LIBER AD HONOREM SERGIO GARCÍA RAMÍREZ, T. I" instituto de investigaciones jurídicas, núm. 94. México pág. 82. pág. 82.

⁴⁹⁹ DE ANDREA, F., *EL Hilo Conductor de las Reformas Constitucionales Electorales en México: 1946-1976*, UNAM-IIJ, p. 85.

4.1 La reforma política de los años cincuenta y la ampliación de los derechos políticos para la mujer

En 1951 se hacen modificaciones a la ley electoral, aunque los temas relevantes fueron entorno a los Partidos Políticos, la demás estructura se mantuvo igual, estos cambios que se realizaron fueron: definición jurídica de los partidos, requisitos de obtención de registro, sistema de elección de los partidos semejante a las elecciones constitucionales, al requerimiento de tiraje determinado en la publicación del periódico del partido, así como la obligación de estos a sostener centros de cultura cívica para sus miembros y las cláusulas de cancelación de registro de los partidos políticos.⁵⁰⁰

Con esta ola de cambios importantes surge en 1953 una reforma a los artículos 34 y 115 constitucionales a la ley fundamental en los cuales se dejaba establecido el otorgamiento pleno del derecho al voto activo y pasivo a la mujer, es decir las mujeres podían votar y ser votadas libremente en los procesos electorales en cualquier nivel⁵⁰¹, obteniendo así la plenitud en sus derechos políticos. Posterior a estas importantes modificaciones las autoridades se organizaban para llevar a cabo la elección de la siguiente manera:

- Comisión Federal Electoral: se integraba por el Secretario de Gobernación, (Presidente), 3 representantes de los partidos y 2 comisionados del Poder

⁵⁰⁰ DE ANDREA, F., *EL Hilo Conductor de las Reformas Constitucionales Electorales en México: 1946-1976*, UNAM-IIJ, Senado de la República, México, 1997, p. 20; *Origen y evolución de los partidos en México desde el periodo de la independencia hasta 1928: la ciclicidad de la historia política nacional*. Instituto de investigaciones jurídicas UNAM. Liber Ad Honorem Sergio García Ramírez. (79-94), Senado de la República, México, 1998, p. 23.

⁵⁰¹ En 1947 en el artículo 115 constitucional, ya se establecía el derecho al voto y ser votada a la mujer pero solo a nivel municipal. Constitución Mexicana de 1947, art. 115 fracción IV.

Legislativo. Sus funciones eran registrar constancia de mayoría en elección de diputados, emitida por el Comité Distrital Electoral, Designar a los ciudadanos que integran las Comisiones Locales y los Comités Distritales Electorales. Y como función especial Resolver inconformidades presentadas por partidos políticos, sobre la designación de comisiones locales y de comités distritales electorales.

- Comisiones locales electorales: se conforma por 3 miembros y 3 suplentes, designados por la Comisión Federal Electoral, 1 representante de cada partido con voz pero sin voto y las funciones que delegan son las mismas que llevan a cabo la Comisión Federal Electoral, pero a nivel local y distrital.
- Comités distritales electorales: estos se conforman igual que la comisión anterior y delegan las mismas funciones que la Comisión Federal a nivel local y distrital y dos funciones especiales, realizar el computo de general de la votación y enviar el expediente a la Cámara de Diputados.

Otro aspecto relevante que surgió con la reforma de 1951 fue la creación de un Registro Nacional de electores, este era una institución independiente de la Comisión Federal Electoral con autonomía administrativa. Sus funciones eran entregar las listas de los lectores a cada municipio en los municipios donde hay elecciones, mantener actualizado el registro de los ciudadanos, expedir credenciales de los electores y obtener las constancias del número de votos emitidos en cada Distrito Federal y hacer las tabulaciones. De esta manera, se operaba para poder llevar a cabo la celebración en los comicios electorales en los años de 1951 a 1973.

5. LAS REFORMAS POLÍTICAS SUBSECUENTES DESDE 1977 Y EL SURGIMIENTO DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES

En el año de 1973 el Presidente Luis Echeverría se enfrentaba ante un contexto político difícil, pues un par de años antes se había suscitado la matanza del 68 y por lo tanto había incertidumbre y desconfianza en la sociedad hacia las autoridades. Como estrategia a esta situación Echeverría impulsó una reforma constitucional y una nueva ley electoral, las cuales tenían como propósito la “apertura de la democracia”.

Los cambios en la ley electoral fueron mínimos y dificultaban la creación de nuevos partidos políticos; esto ya que supuestamente se permitiría la aparición de nuevos partidos sin embargo al final se terminó por endurecer los requisitos, puesto que se añadía el requisito de contar con un mínimo de 25 afiliados por municipio en al menos la mitad de los municipios de las entidades en que acreditara presencia, las modificaciones que se realizaron fueron las siguientes⁵⁰²:

- Se redujo la edad para ser diputado de 25 a 21 años y para ser senador de 35 a 30.
- Se disminuyó el porcentaje de votación, de 2.5% a 1.5%, para que los partidos de oposición tuvieran acceso a los diputados de partido, en

⁵⁰²Fernández, N. 1978 “La reforma política: orígenes y limitaciones” Cuadernos Políticos, número 16, México, D.F., editorial Era, pp. 16-30.

respuesta al hecho, constatado entre 1964 y 1970, de que difícilmente el PPS y el PARM llegaban al 2.5%.

- Se otorgó a los partidos la prerrogativa de acceso gratuito a radio y televisión en tiempos electorales.
- Se otorgó un representante en la Comisión Federal Electoral con voz y voto a cada partido político; anteriormente estaban representados sólo tres partidos, independientemente del número de ellos con registro.

Sin embargo a pesar de no hubo tantas modificaciones a la ley electoral anterior, las organización para llevar a cabo el procedimiento de elecciones si tuvo cambios relevantes en la integración y además se agregaba como autoridad electoral a las mesas directivas de casilla. Las autoridades con esta nueva ley se integraban de la siguiente manera:

- Comisión Federal Electoral: Un comisionado por cada partido, con voz y voto, y sus funciones eran registrar nombramientos que los partidos políticos designan para integrar comisiones locales y comités distritales, registrar supletoriamente candidaturas y nombramientos de representantes, nombrar auxiliares especiales, convocar a organismos electorales a sesiones extraordinarias, resolver inconformidades sobre resoluciones de un Comité Local.
- Comités distritales electorales: estos ahora tenían la función de hacer el cómputo de los votos emitidos en las elecciones de diputados, senadores y

presidente de la República, además extender constancias de mayoría a candidatos a diputados.

- Comisiones locales electorales: estos tenían como función extender constancia de mayoría a candidatos a senadores y registrar nombramientos de los representantes de partidos, candidatos y fórmulas para elecciones en sus circunscripciones. Además como función especial Resolver inconformidades sobre resoluciones del Comité Distrital.
- Mesas directivas de Casilla: esta nueva autoridad tenía función intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia de la elección, instalar y clausurar la casilla, firmar actas e integrar en los paquetes la documentación de cada elección.

Así es como se organizaban los procesos electorales y seguiría esta estructura hasta la reforma de 1977. Hasta antes de esta reforma la Secretaría de Gobernación tenía grandes facultades sobre la ley electoral, sobre todo para conceder el registro a los nuevos partidos, facultad que parecía aprovechar para evitar la proliferación de nuevas opciones políticas. Sin lugar a dudas el régimen que se vivía en el país antes de 1977 estaba articulado en torno a la figura del Presidente.

Como respuesta a este contexto político se lleva a cabo la reforma de 1977 la cual tenía como finalidad que las minorías políticas pudieran contar con una presencia significativa en los órganos de representación política. Los ejes de fundación de esta ley se basaron en:

- La incorporación del mecanismo de elección proporcional para elegir una parte de los integrantes de la Cámara de Diputados, con lo que se inaugura un sistema de elección mixto para la conformación del órgano legislativo.
- Registro condicionado, el cual daba la oportunidad de que agrupaciones de ciudadanos obtuvieran su registro como partidos políticos, con la condición de refrendar su registro en las elecciones, mediante la obtención de un porcentaje mínimo de votación (1.5% de los votos válidos).
- Acceso al financiamiento público y espacios estatales en los medios de comunicación.
- Posibilidad de participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones estatales y municipales.

Sin lugar a dudas esta reforma dio paso a que el sistema de partidos fuera más abierto y se dieran nuevas fuerzas políticas, obteniendo pluralidad política e ideológica. Así mismo los espacios de representación también fueron abiertos, recibiendo cada vez más a la oposición, incorporándola a la vida institucional y ésta comenzó a hacerse presente en la Cámara de diputados así como fue obteniendo triunfos en los municipios.

Esta reforma perduraría por más de 6 años, durante este periodo en el que el sistema de partidos se fortaleció las autoridades electorales se organizaban de la siguiente manera:

- Comisión Federal Electoral: en su integración aumenta el número de comisionados de los partidos, el Secretario es designado a propuesta, en terna, del Colegio de Notarios del D.F. Las funciones con la que cumplía eran ordenar al Registro Nacional de Electores, hacer los estudios y proyectos para la división del territorio en los 300 distritos electorales y las circunscripciones plurinominales, revisión periódica con base en el último censo de población. Y Aprobar esa división del territorio para cada elección.
- Comisión Local Electoral y el Comité Distrital Electoral: se integraban por 4 comisionados designados por la Comisión Federal Electoral, por sorteo entre listas de candidatos propuestos por el Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores. Con voz y voto. Y por un comisionado de cada uno de los partidos políticos, sólo con voto.
- Registro Nacional de Electores: Se conforma por un Director General, un Secretario General, y un Comité Técnico y de Vigilancia.
- Comité Técnico y de Vigilancia: se integraba por 3 representantes de las entidades del gobierno federal y un representante de cada partido político. Esta comisión tenía como funciones: designa una comisión de vigilancia en cada entidad federativa, presidida por el delegado del RNE y un representante de cada partido político, asesorar a la Dirección General del RNE, formular listas de candidatos a sortear para integrar las comisiones y comités electorales así como desahogar las consultas que le formule la Dirección del RNE y cooperar en la actualización del padrón único.

Para 1986 se volvería reformar la ley electoral, esta reforma seguía la misma línea en términos generales de la reforma anterior, el cambio más evidente de esta fue la duplicación del número de diputados elegidos mediante listas cerradas y bloqueadas, de esta manera llegamos al número actual de legisladores en la Cámara de Diputados.

Así mismo esta reforma inauguro un modelo de institucionalidad electoral que sería efectivo en años más tarde, es decir una instancia jurisdiccional, el Tribunal de lo Contencioso Electoral ante el cual era posible impugnar las resoluciones de la autoridad encargada de organizar los comicios. Sin embargo la calificación final de las elecciones quedaba en manos de los llamados “colegios electorales”. Las autoridades electorales después de esta reforma se organizaban de la siguiente manera:

- Comisión Federal Electoral: estaba integrada por Representación de los partidos políticos; Un comisionado por cada 3% obtenido en las votaciones nacionales (el PRI podía alcanzar hasta 16 comisionados). Tenía como función Expedir constancias de mayoría a candidatos a diputados (antes sólo registraba o negaba el registro), y el presidente nombraba Secretario Técnico, Director del Registro Nacional de Electores. Presidentes y secretarios de las comisiones locales y comités distritales electorales. Y como función especial Resolver recursos de revocación interpuestos en contra de sus propios actos.
- Comisiones locales electorales: estos estaban encargados de resolver recursos de revisión contra los actos de los comités distritales electorales.

- Comité Distrital Electoral: integrado por un presidente, un secretario y comisionados de los partidos. Mesas Directivas de Casillas: dos escrutadores (sorteados), el presidente del comité distrital (quien designaba al presidente y secretarios de casilla); Colegio Electoral: lo integraban todos los diputados.
- Registro Nacional de electores: este estaba conformado por, Comité Técnico de Vigilancia, Comisiones Estatales de Vigilancia y Comités Distritales de Vigilancia Tribunal de lo Contencioso Electoral: integrado por 7 magistrados numerarios y 2 supernumerarios (los cuales duraban dos procesos electorales ordinarios). Esta autoridad la cual era autónoma, tenía la función de supervisar y dirigir los trámites de los recursos planteados suplir las faltas de los magistrados numerarios. Además recursos de apelación, Recursos de queja, Resoluciones obligatorias para organismos electorales y el RNE.

En 1988, se dieron las elecciones más competidas y controvertidas en la historia moderna del país. Los partidos de oposición en conjunto acusaron al gobierno de cometer un gran fraude electoral. Las dudas se relacionaban a la opacidad en los resultados debido al evento suscitado “la caída del sistema” y exclusión del candidato opositor de los medios de comunicación. Estos acontecimientos fueron el derrumbe del sistema electoral institucional que había prevalecido hasta entonces.

Este derrumbe en el sistema evidenció la urgencia de contar con autoridades imparciales e independientes, sin lugar a dudas, el modo de hacer política a partir de estos eventos cambió sustancialmente. Resultado de ello fue la reforma de

1989-1990, la cual trajo consigo una serie de cambios de gran relevancia para el diseño de las instituciones y el procedimiento de elecciones de nuestro país.

Como resultado de las Reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y ordena la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que dé certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales.

El Instituto que se haría cargo de las funciones administrativas de los procesos electorales por más de veinte años en nuestro país y que marcaría sin lugar a dudas un gran antecedente en el sistema electoral y representativo de México y además un gran avance en la transición democrática. El Instituto Federal Electoral como máxima autoridad electoral se organizaba de la siguiente manera:

Instituto Federal Electoral – Consejo General: se integraba por un Presidente (Secretario de Gobernación, representante del Poder Ejecutivo). Consejeros del Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores. Uno de la mayoría y otro de la primera minoría de cada cámara), representantes de los partidos políticos uno por cada 10% de la votación nacional obtenida por cada uno de ellos. Ningún partido puede contar con más de 4 representantes. Y 6 Consejeros magistrados. Personas sin filiación partidista con una sólida formación académica y profesional en el campo del derecho.

Las funciones del instituto eran Integrar el Registro Federal de electores, Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales así como garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

Consejo Local Electoral: se integraban por 6 Consejeros ciudadanos, 5 Consejeros vocales de la Junta Local Ejecutiva, Presidente (Vocal ejecutivo de la Junta), Secretario (Vocal secretario de la Junta) y Representantes de los partidos políticos nacionales. Sus funciones eran: Vigilar que los consejos distritales se instalen en la entidad, Publicar la integración de los consejos distritales, por lo menos en uno de los diarios de mayor circulación de la localidad, Registrar las fórmulas de candidatos a senadores por mayoría relativa, Designar a los consejeros electorales que integren los consejos distritales. Consejo Distrital Electoral: integrado por 6 Consejeros ciudadanos, 5 Consejeros vocales de la Junta Distrital Ejecutiva, Presidente (Vocal ejecutivo de la Junta), Secretario (Vocal secretario de la Junta) y Representantes de los partidos políticos nacionales.

Estos cumplían con las siguientes funciones: determinar el número y ubicación de las casillas, insacular a los funcionarios de casillas, registrar el nombramiento de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral. Y registrar fórmulas de los candidatos a diputados de mayoría relativa. Tribunal Federal Electoral: este se dividía en sala central y cuatro salas regionales. Ambas salas tenían como función Control de legalidad de los procesos

electorales mediante la sustanciación y resolución de los recursos de apelación e inconformidad.

- Sala central: integrada por 5 magistrados designados por la cámara de diputados a propuesta del ejecutivo.
- Cuatro salas regionales: integrada por 3 magistrados designados por la cámara de diputados a propuesta del ejecutivo. Estas salas solo eran temporales, se establecían de enero a noviembre del año electoral.

Con esta estructura electoral se comenzaban los procesos electorales a partir de los años 90, dicha estructura permanecería por más de 20 años, la cual ha marcado un antes y un después en la evolución de los procesos electorales con los cuales el país ha caminado hacia la lucha por la consolidación democrática en la que cada día surgen más mecanismos y espacios de participación ciudadana.

5.1. La representación política y el nacimiento del Instituto Federal Electoral

Los procesos electorales en México han representado una larga y constante lucha por obtener un sistema electoral democrático consolidado, a partir del surgimiento de la primera ley electoral (después del movimiento revolucionario) se desencadenarían un sinnúmero de cambios al sistema de representación. Estos cambios o mejor dicho reformas a la ley nos han permitido obtener cada día mejor mecanismos de participación y nos han hecho avanzar en el camino de la democracia.

Es así mediante esta serie de reformas que, años más tarde, nace El Instituto Federal Electoral el cual respondía a una serie impugnaciones realizadas por los partidos de oposición (después de las elecciones de 1985), debido a ello el presidente Miguel De la Madrid decide poner en debate la normatividad de la legislación electoral. Esta iniciativa hacia modificaciones a cinco artículos de la Constitución, referidos al sistema de representación y la enunciación de algunos principios generales que regían el proceso electoral.

Para la realización de esta iniciativa se llevaron a cabo audiencias públicas en las que se presentaron diversas e interesantes propuestas para llevar a cabo una reforma, finalmente, el presidente envió a la LIII Legislatura una iniciativa de reforma constitucional en la materia y un nuevo Código Federal Electoral que sustituyera a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1978⁵⁰³.

El nuevo Código Federal Electoral fue aprobado en diciembre 1986, este código introdujo algunos cambios con relación a su antecesor LFOPPE: se suprimió el registro condicionado, permitió las coaliciones y los frentes electorales, y precisó el acceso a los medios de comunicación y recursos económicos; incrementó el número de diputados plurinominales de 100 a 200, conservando en

⁵⁰³ “De la Reforma de 1986 a la modernización del proceso electoral” Cámara de Diputados, H Congreso de la Unión.

300 el número de los diputados uninominales y se dispuso la renovación del Senado por mitades cada tres años.

Sin embargo, en años posteriores cercanos nuevamente a elección hubo conflictos internos en el PRI y se organizaría una corriente que se oponía a las decisiones políticas que se tomaban por este. Para las elecciones de 1988 había una gran disputa electoral, sin embargo, lograba posicionarse nuevamente el PRI quien había postulado a Carlos Salinas de Gortari como candidato a presidente.

Estas elecciones trajeron consigo repercusiones muy importantes, tales como lograr las relaciones de equilibrio entre el Poder Ejecutivo con el Legislativo, lo cual fortaleció en gran manera al Poder Legislativo quien tenía la capacidad para frenar e inclusive derrotar iniciativas presidenciales. Para 1989, se realizaban reuniones en la Comisión Federal Electoral en estas se presentaban diversas propuestas, con el fin realizar una nueva reforma que transformara la estructura electoral y la legislación mexicana, con la finalidad de que respondiera a la nueva reforma política que el país demandaba.

Finalmente, en agosto de 1990 se aprobó en el Congreso el nuevo Código y Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en este se plasmaron una serie de modificaciones con la finalidad de tener procesos electorales más limpios. El COFIPE daba lugar al origen de 4 instituciones especializadas en la materia electoral. Una de estas cuatro Instituciones es el Instituto Federal Electoral, el cual fue un Órgano Público Autónomo Especializado

en Materia de Elecciones permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, en el que se depositó la autoridad electoral y la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones.

Al momento de su fundación, el Consejo General, máximo órgano de dirección del IFE, estaba compuesto por los siguientes funcionarios: El presidente del Consejo General, que era el Secretario de Gobernación, seis Consejeros magistrados, el director y el secretario general del Instituto, dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada Cámara), y un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con los resultados que obtuvieran en la última elección.

Y así es como surge y se funda el Instituto que se haría cargo de las funciones administrativas de los procesos electorales por más de veinte años en nuestro país y que marcaría sin lugar a dudas un gran antecedente en el sistema electoral y representativo de México y además un gran avance en la transición democrática en la que desde 1920 hemos estado navegado.

El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, era un organismo público autónomo de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento, contaba con personalidad jurídica y patrimonio propios. (Art. 106, COFIPE. 2008. pág. 87).A partir de 1990 el Instituto Federal Electoral (IFE) fue el responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales de México, es decir, la instalación de casillas de votación,

nombramiento y capacitación de funcionarios electorales y conteo de resultados para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Senadores cada seis años y de los Diputados, que integran el Congreso de la Unión cada tres años.⁵⁰⁴

El Poder Legislativo, Partidos Políticos Nacionales y Ciudadanos participaban en la integración del instituto federal electoral. (Guerrero, 2008. pág. 2). Todas las actividades del Instituto se regían por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Para el desempeño de las mismas el IFE contaba con un cuerpo de funcionarios integrados en un servicio profesional electoral y en una rama administrativa (COFIPE, 2008, Art. 105).

La institución en cuestión tenía como fines, contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, Integrar el Registro Federal de Electores, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electoral y vigilar, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión el cumplimiento de sus obligaciones, Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática y fungir como autoridad en la administración del tiempo en radio y televisión tanto en los objetivos del Instituto como en el de los partidos políticos (COFIPE, 2008, art. 105 pág. 88).

⁵⁰⁴GUERRERO, F., *El Rol de los Órganos Electorales entre Elecciones*, Instituto Federal Electoral, México, 2011, p. 15.

El Instituto Federal electoral tenía su domicilio en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y ejercía sus funciones en todo el territorio nacional conformándose en la siguiente estructura: 32 delegaciones, una en cada entidad federativa y 300 subdelegaciones, una en cada distrito uninominal. Sus órganos centrales eran 5, el Consejo General (órgano superior de dirección), la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Secretaria Ejecutiva y la Unidad de Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos (COFIPE, 2008, art. 107-108 pág. 89).

El instituto tenía a su cargo a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización, conducción y vigilancia de los procesos electorales federales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley fijara. Entre sus principales funciones podemos destacar 5 áreas:

Función electoral registral:

- Producir y poner a disposición de los ciudadanos la Credencial⁵⁰⁵ para votar con fotografía, a fin de garantizar el pleno ejercicio del voto de los mexicanos.
- Conformar el padrón electoral con los registros de los ciudadanos e inscribir al Padrón Electoral a los mexicanos que cumplen 18 años de edad

⁵⁰⁵ Documento de identidad único en todo el país, otorgado a los ciudadanos partir de los 18 años de edad. Guerrero, J. 2011. "El rol de los órganos electorales entre elecciones" pág. 3. Instituto federal electoral.

- Realizar campañas permanentes de incorporación, actualización y depuración del Padrón Electoral.
- Aplicar las bajas de la base de datos del Padrón Electoral por defunción y suspensión de derechos políticos.
- Aplicar las bajas de la base de datos del padrón Electoral por detección de registros duplicados.
- Proporcionar el acceso permanente a los ciudadanos para consultar su situación registral y vigencia de la credencial para Votar.
- Promover y organiza las elecciones de los mexicanos que se encuentran en el extranjero, principalmente en Estados Unidos.
- Conformar la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, para la emisión del voto de los mexicanos en el exterior.

El Instituto se encargaba de apoyar a los Organismos Electorales Locales para el desarrollo de sus Procesos electorales, es decir elecciones a Gobernador, diputados y alcaldes, proporcionándoles los siguientes productos electorales:

- Estadísticos de Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores.
- Cartografía federal digitalizada.
- Administración de los tiempos del estado en Radio y Televisión, para los Partidos Políticos y Autoridades electorales.
- Daba resolución de solicitudes de medidas cautelares, para ordenar la suspensión de la difusión, sobre propaganda en Radio y Televisión que se

considera prohibida, en términos de poder ser denigratoria o calumniosa, o bien por ser propaganda Gubernamental prohibida.

- Otorgaba las prerrogativas de los partidos políticos (Financiamiento Público).
- Registraba a los partidos, sus órganos directivos, sus representantes ante el IFE a nivel federal, estatal y local, los candidatos a puestos de elección popular, sus convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación.
- Administraba los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión, otorgando a los partidos políticos, autoridades electorales y al propio Instituto su derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, tanto en periodos electorales como no electorales, así como garantizar el cumplimiento de las transmisiones de acuerdo con la normatividad aplicable.
- Evaluaba los procesos de producción, almacenamiento, distribución y custodia de los documentos electorales de las elecciones federales.
- Evaluaba el cumplimiento de los criterios de conservación, destrucción, resguardo o desincorporación de la documentación y los materiales electorales de los procesos electorales federales, por oficinas centrales y órganos desconcentrados.
- Realizaba estudios sobre el proceso electoral federal, en el ámbito de organización electoral.

- Diseñaba y proponía modelos de materiales electorales y formatos de documentación electoral para el siguiente Proceso Electoral Federal, conforme a lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Cotidianamente el IFE desarrollaba programas de capacitación electoral, educación cívica y participación ciudadana y, acciones encaminadas a exhortar a la ciudadanía en el cumplimiento de sus obligaciones, orientándolos en el ejercicio de sus derechos políticos establecidos en la Constitución; asimismo, se encargaba de asistir y apoyar a partidos y agrupaciones políticas nacionales, institutos electorales estatales, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y a la sociedad en general, a fin de contribuir al fortalecimiento de la confianza en el Instituto, a partir de la divulgación de temas en materia político-electoral.

- Difundía campañas institucionales en los medios de comunicación masivos y alternativos para promover la participación ciudadana, en las elecciones y en la actualización del padrón electoral.
- Impartía cursos y talleres de educación cívica en el espacio escolar, y a hombres y mujeres adultos y, la realización de ejercicios de participación cívica como la consulta infantil y juvenil, los ejercicios escolares de elección de representantes parlamentos infantiles y juveniles.
- Divulgaba de libros especializados, cuadernos de promoción de la cultura democrática, investigaciones, estudios y conferencias

- Diseñaba y organizaba eventos y foros académicos sobre temas político-electorales.
- Brindaba asistencia técnica y académica en actividades de capacitación y formación a partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, y a otros organismos e instituciones.
- Diseñaba y desarrollaba proyectos de análisis, diagnósticos especializados, estudios e investigaciones.
- Proponía líneas de investigación a desarrollar en materia político-electoral y de desarrollo institucional.

Con las constantes y profundas reformas después la fundación del Instituto, este desplegó acciones sistemáticas de acercamiento, vinculación y cooperación con diversos organismos e instituciones de la comunidad internacional, especializados o interesados en temas político-electorales. Ejemplo de estas las siguientes acciones:

- Promocionaba, proyectaba y acreditaba los desarrollos experimentados por el régimen electoral mexicano, entre amplias audiencias de la comunidad internacional.
- Participaba activamente en procesos de cooperación y asistencia técnica a nivel bilateral, regional, continental e internacional.

- Promocionaba de imagen del Instituto ante la comunidad internacional mediante mecanismos permanentes de acercamiento, vinculación y cooperación con instituciones, organismos y autoridades electorales
- Promocionaba la participación de funcionarios del IFE en foros de carácter internacional que permitan difundir y promover los aspectos más relevantes del Régimen Electoral Mexicano y conocer las prácticas y procedimientos electorales de otros países.

La creación del Instituto Federal Electoral representó sin duda una de las modificaciones más fundamentales a ley electoral en México, este instituto desarrolló funciones de suma importancia para la celebración de los procesos electorales y si bien la democracia no solo son los procesos electorales, pero sin embargo, sin ellos de manera libre, limpios y justos tampoco podría lograrse.

5.2. El sistema presidencial hegemónico y el equilibrio del poder

JORGE CARPIZO ha llamado a las atribuciones particulares y únicas del sistema presidencial mexicano como “facultades meta constitucionales”⁵⁰⁶ (es decir, que van más allá de la Constitución), es decir, aquellas que no están plasmadas en ningún texto legal constitucional ni inferior, pero que implícitamente, por cuestiones del sistema le pertenecían, eran inherentes al jefe máximo personificado en el Presidente de la República. Algunas de estas facultades fueron las siguientes:

- Jefatura Real del PRI (Partido Revolucionario Institucional);

⁵⁰⁶ CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1998. pp. 190-199.

- Designación de su sucesor⁵⁰⁷;
- Designación de los gobernadores;
- Remoción de los gobernadores⁵⁰⁸.
- Atribución de “palomear”⁵⁰⁹ candidaturas a diputados y senadores de su partido;
- Cómo definir algunas presidencias de los municipios más grandes del país;
- La injerencia que tiene para determinar los liderazgos de las cámaras del Comité Ejecutivo Nacional de su partido;
- Facultad que tenía de destituir a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual fue derogada a raíz de la reforma al Poder Judicial del año de 1994⁵¹⁰.

Podemos observar el amplio abanico de facultades que le eran atribuidas al presidente de la república. Esto muestra los síntomas de deterioro del sistema político mexicano desde los años sesenta, ya con sus más severas crisis hasta finales de los años ochenta, recurriendo cada vez más a un sinnúmero de artificios extralegales para conservar el poder.

⁵⁰⁷ Para este tema recomendamos ampliamente la detallada exposición del historiador Daniel Cosío Villegas que explica este fenómeno, muy peculiar en nuestro país en los sexenios priístas: “¿Cómo se fabrica este ser extraordinario que durante seis años rige los destinos de un pueblo (...)? En principio, los dieciocho miembros del gabinete son tapados; pero al final uno solo resulta el verdadero tapado”. en su obra: *La sucesión presidencial*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1975.

⁵⁰⁸ Las primeras facultades que hemos expuesto son las señaladas por el maestro Carpizo.

⁵⁰⁹ La anterior definición se refiere a la selección directa de los candidatos por parte del presidente, conocida también como: “dedazo”.

⁵¹⁰ Estas facultades son las reconocidas por el Dr. Javier Hurtado, *El sistema presidencial mexicano*, op. cit. p. 69.

La idea principal que persigue el control es evitar la arbitrariedad del gobernante, así como la actuación desproporcionada que ocasione perjuicio a la administración pública. En síntesis, se busca que los ciudadanos puedan prever el posible actuar de la administración pública en caso de infracción a la ley, y en relación con los otros órganos de gobierno, se pretende que ningún órgano prevalezca sobre el otro, y evitar de esta manera la invasión o confusión de poderes.

Racionalizar y *parlamentarizar* el sistema presidencial han sido algunas de las principales propuestas en el marco de la reforma de estado, realizada por los principales teóricos en nuestro país y otros destacados legisladores⁵¹¹. Incluso, me atrevería a decir que se ha ofertado como la gran panacea en el rediseño institucional del sistema político mexicano en el marco de la reforma de Estado. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, la idea de *parlamentarizar* o modificar los sistemas de gobierno como la única respuesta para mejorar la gobernabilidad y restar o disminuir el poder político al jefe del ejecutivo, es errónea.

La historia nos ha demostrado que adoptar o implantar un régimen político no asegura la estabilidad y la gobernabilidad a un Estado. Aunque se dice que el parlamentarismo fomenta la negociación y el debate público, esto no asevera que

⁵¹¹ Vid. VALADÉS Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, UNAM-IIJ-El Colegio Nacional, México, 2007; *El gobierno de gabinete*, UNAM-IIJ, 2ª ed., México, 2005. CARBONELL Miguel, CONCHA CANTÚ Hugo, CÓRDOVA Lorenzo y VALADÉS Diego, (coords.), *Estrategias y propuestas de una reforma de Estado*, UNAM-IIJ, México, 2001; CARBONELL Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, UNAM-IIJ, México, 2004; CARBONELL Miguel y SALAZAR Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, UNAM-IIJ, México, 2006.

se vaya a respetar el Estado Constitucional. La misma Alemania nacionalsocialista antes de serlo, tenía un sistema parlamentario, y eso no evitó la gran catástrofe de desmantelamiento progresivo al Estado constitucional que se avecinó después. El problema, creemos, es más agudo, y tiene relación con la ausencia y falta de respeto a los principios que sustentan el moderno Estado Constitucional⁵¹².

Las facultades meta constitucionales durante el llamado “presidencialismo mexicano”, forman parte de esta grave patología de anormalidad constitucional⁵¹³. La principal característica de este “presidencialismo” es precisamente la falta de respeto a los principios del Estado Constitucional, con las repercusiones que esto implica, tales como la concentración excesiva de facultades, el deterioro progresivo al estado de Derecho y la grave desconfianza hacia los órganos públicos.

Remontándonos a los principales factores que ocasionaron las graves deficiencias en el sistema presidencial mexicano, investigadores han advertido sobre los complejos problemas que se encuentran relacionados incluso con otras disciplinas, tales como la sociología, la economía, hasta la antropología y la

⁵¹²La idea de fortalecer el pacto constitucional en nuestro país ha sido expuesta de manera magistral por el Maestro Jorge Carpizo, señalando que es necesario renovar la actual Constitución, con la finalidad de adecuarla a las nuevas realidades y necesidades de la sociedad mexicana contemporánea. Vid. CARPIZO, Jorge, *La constitución mexicana de 1917*, UNAM-IIJ, México, 1997; *Temas constitucionales*, Porrúa-UNAM, México, 2003.

⁵¹³ El término de *facultades metaconstitucionales* fue empleado por primera vez por el Dr. Jorge CARPIZO y se refería a aquellas facultades que se encontraban por encima de la Constitución y a través de las cuales el presidente de alguna forma, invadía las facultades de otros poderes, incluso a nivel constitucional. Cfr. CARPIZO Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1998, pp. 190-199.

psicología⁵¹⁴, siendo el denominador común de estas afectaciones el menoscabo al principio de división de poderes, por medio de la prevalencia del poder ejecutivo federal sobre los otros poderes. El impulsor de la Constitución de 1917, Venustiano Carranza, pugnaba por crear un poder ejecutivo fuerte, que tuviera la legitimidad popular directa, advirtiendo que en el régimen parlamentario se necesitaba un sistema de partidos perfectamente organizado y hombres en los cuales se pudiera distribuir las funciones fundamentales, de lo cual carecía México, por lo que a consideración de Carranza, adoptar un parlamentarismo, se estaría expuesto a crisis ministeriales.

A su vez, argumentó que en los países latinoamericanos donde se había implementado el parlamentarismo como forma de gobierno, éste había tenido poco éxito⁵¹⁵. La historia política probaría que el sistema presidencial mexicano fuerte, propuesto y diseñado por el constituyente de 1917, disminuiría progresivamente el respeto al principio de división de poderes, en menoscabo del poder legislativo y el mismo judicial, favoreciendo los acuerdos de unas cuantas élites políticas, por encima del Estado Constitucional.

En México, los historiadores y politólogos se ocuparon en clasificar y esquematizar dichas facultades, entre otras, se encontraban las siguientes:

⁵¹⁴ Cfr. FIX-ZAMUDIO Héctor, *“El sistema presidencial y la división de poderes en el ordenamiento mexicano”*, en *Libro homenaje a Manuel García Pelayo*, Tomo I, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 1980, p.223.

⁵¹⁵ “Mensaje de Venustiano Carranza al Congreso Constituyente en la entrega de su proyecto de Constitución” en *Revista Mexicana de Derecho Penal*, Órgano oficial de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorio Federales, núm. 13, 3ª época, Publicación bimestral, enero- febrero de 1967, pp. 27- 28.

jefatura del partido oficialista (en este caso del Partido Revolucionario Institucional), designación de su sucesor en la presidencia de la República⁵¹⁶, designación de los gobernadores, remoción de los gobernadores, la atribución de “palomear”⁵¹⁷ candidaturas a diputados y senadores de su partido, seleccionar a los candidatos a las presidencias de los municipios más grandes del país, la injerencia que tenía para determinar los liderazgos de las cámaras del Comité Ejecutivo Nacional de su partido, así como la facultad de destituir a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta el año de 1994.

Tal y como pudimos advertir en líneas anteriores, el presidencialismo mexicano constituyó un problema de anormalidad constitucional bastante complejo, ya que ocasionaba la sumisión de cualquiera de los dos Poderes de la Unión a favor del poder ejecutivo federal. Aunque para algunos autores, esta cultura autoritaria aún prevalece y ha sido trasplantada en Estados de la República a los Gobernadores, causando un fenómeno inverso de control del poder y erosionando el equilibrio de poderes local⁵¹⁸.

⁵¹⁶ Al candidato designado por el Presidente en turno, se le conocía como “tapado”. Para este tema recomendamos ampliamente la detallada exposición del historiador Daniel Cosío Villegas que explica este fenómeno, muy peculiar en nuestro país en los sexenios priistas: “¿Cómo se fabrica este ser extraordinario que durante seis años rige los destinos de un pueblo (...)? En principio, los dieciocho miembros del gabinete son tapados; pero al final uno solo resulta el verdadero tapado”, en su obra: *La sucesión presidencial*, Cuadernos de Joaquín MORTIZ, México, 1975.

⁵¹⁷ La anterior definición se refiere a la selección directa de los candidatos por parte del presidente, conocida también como: “dedazo”.

⁵¹⁸ GARZA CASTILLO, M. A., “La paradójica interrelación entre régimen democrático y un partido post-hegemónico en el caso del PRI mexicano”, en AGUILERA PORTALES Rafael (coord.), *La democracia en el Estado Constitucional (Nuevos enfoques y análisis)*, CEP-Porrúa-UANL, México, 2009, p. 173.

De esta manera, racionalizar el sistema presidencial mexicano no significa otra cosa que garantizar el funcionamiento efectivo del principio de equilibrio de poderes y también implica un sólido fortalecimiento de las garantías constitucionales para proteger las minorías parlamentarias, respetando de esta forma el principio de pluralismo político, y que éstas puedan ejercer a su vez el control parlamentario efectivo, para lograr el cumplimiento de la fórmula de “pesos y contrapesos” en el Estado Constitucional. Racionalizar también implica crear mecanismos procesales que permitan el control de la administración pública por la oposición del gobierno, sin ocasionar ingobernabilidad.

La adopción de instituciones de derecho comparado tiene una relación inexorable con lo que los académicos conocen como circulación o adopción de un modelo, esto se refiere a la implantación de una figura o institución igual, que pudiera funcionar de manera distinta en dos países diferentes⁵¹⁹. De esta forma, ¿cuál será el parámetro a partir del cual podamos medir o evaluar la pertinencia de determinada institución del control parlamentario al sistema presidencial mexicano? Creemos que la respuesta a esta interrogante, guarda íntima relación con las necesidades de mejoramiento que tiene en la actualidad el sistema presidencial mexicano. Asimismo, se debe hacer énfasis en las posibilidades de bloqueo de poder en caso de la implantación de los instrumentos de control.

⁵¹⁹ Cfr. VOLPI Mauro, *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Giappicheli, Turin, 1998. Citado por ENRÍQUEZ FUENTES Gastón Julián, *La revaloración del control parlamentario en México*, UNAM-IIJ, México, 2009, p. 396. Añade el referido autor: “En efecto, el riesgo de una adopción que prescinda de las características culturales, políticas e institucionales del país que debe recibir el “modelo” es obtener resultados significativamente diferentes a los esperados, e inclusive dicha operación se torna aún más errónea cuando se pretende que el tipo a recibir además forme parte de otros elementos, como por ejemplo el sistema electoral”. *Ídem*.

El control parlamentario podemos dividirlo en tres clases: el control de la legislación, el control presupuestal y el control político (en sentido estricto)⁵²⁰. El control legislativo se refiere a las facultades legislativas del Presidente (iniciativa, participación en la discusión de la ley, veto, publicación y ejecución, facultad reglamentaria y facultades extraordinarias); el control presupuestal es la forma en que el ejercicio del gasto público puede ser fiscalizado antes, durante o posterior a su ejercicio. Finalmente, el control político abarca aquellas instituciones como la responsabilidad política a los altos servidores públicos (declaratoria de procedencia y juicio político), otorgamiento de permisos al presidente y la ratificación de nombramientos⁵²¹.

El control legislativo ejercido por el parlamento tiene conexión con el principio de reserva legal, el cual permite al ejecutivo federal legislar a través de la vía reglamentaria únicamente aquéllas materias para las cuales se encuentra expresamente facultado⁵²². En este sentido, el aumento progresivo de demandas por invasión de competencias del ejecutivo federal, presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el Congreso de la Unión, demuestra el respeto

⁵²⁰ Cfr. LANZ CÁRDENAS José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, FCE, México, 1987, p. 469. Citado por HUERTA OCHOA Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, op. cit., p. 125.

⁵²¹ Cfr. HUERTA OCHOA Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, op. cit., p. 129 y ss.

⁵²² Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo, *La Constitución como norma y como Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2001, p. 141 y ss.

por el diseño constitucional de ambos poderes o, por lo menos, la aceptación de las reglas del juego para dirimir los conflictos⁵²³.

Lo mismo puede advertirse a través del control presupuestario, con la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y su renovado espíritu de imparcialidad, con la reforma constitucional de 2001, se le ha otorgado mayor autonomía operativa y técnica⁵²⁴. En esta tesitura, la ASF quedó inserta en el marco de esta nueva gerencia pública y progresivamente ha adoptado mecanismos de medición y evaluación de la gestión pública a través de parámetros técnicos y funcionales⁵²⁵. De esta forma, las diversas clases de gestiones (estratégica, de procesos, de servicios, exógena, y gestión de competencia-conocimiento) son algunas de las nuevas directrices bajo las cuales se rige este mecanismo de control⁵²⁶.

Otras de las figuras de control parlamentario que han llamado nuestra atención, resultan ser la ratificación de nombramientos realizados por el

⁵²³ Cfr. COSSÍO DÍAZ José Ramón, *La controversia constitucional*, Porrúa, México, 2008, p. 9 y ss.

⁵²⁴ El origen de esta iniciativa proviene del ejecutivo federal en el año de 1995, teniendo como marco de referencia el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, tal y como se asienta en dicho documento. Esta propuesta fue enriquecida con las de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, en los años de 1996 y 1997 respectivamente. Cfr. CÁMARA DE DIPUTADOS, *Derechos del pueblo mexicano (Debate legislativo. Reformas constitucionales durante la LVII Legislatura)*, T. XIII, CDHCU, IJJ, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, pp. 280 y 332.

⁵²⁵ Vid. ACKERMAN John M., *Estructura institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2006; *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, Siglo XXI Editores- UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.

⁵²⁶ Los parámetros establecidos para ello son la evaluación y revisión de los activos del Estado, considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley. Cfr. ADAM ADAM Alfredo y BECERRIL LOZADA Guillermo, *La fiscalización en México*, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1996, pp. 66-67. A guisa de ejemplo, las clases de auditoría que lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación pueden ser: financiera, técnica, de evaluación de programas y de legalidad.

Presidente de la República, en el caso de designación de Procurador, Ministros de la Suprema Corte, principalmente. En la actualidad, una de las propuestas de rediseño institucional, consiste en someter a consideración del Congreso la designación de los miembros del Gabinete, con la finalidad de controlar el quehacer gubernamental de manera más efectiva. Deseamos advertir, que tal y como se encuentran las cosas en el sistema de partidos actual, dicha propuesta puede constituir un posible y latente peligro para la estabilidad de los gobiernos, dadas las distintas legitimidades que ostentan tanto el Congreso como el Poder Ejecutivo, pudiendo provocar en este caso, parálisis gubernamental, debido a las necesidades inmediatas para operar de parte del ejecutivo federal y la necesidad de esperar la aprobación de parte del Congreso.

Las preguntas y las interpelaciones forman parte del control parlamentario de naturaleza política, las mismas no se encuentran plenamente reguladas en nuestro ordenamiento constitucional ni infralegal de manera formal, para ser utilizadas por los parlamentarios en la rendición de cuentas y la fiscalización de la actividad gubernamental. Las primeras permiten cuestionar a determinado secretario de Estado de manera escrita u oral sobre un asunto en particular, de parte de alguna fracción parlamentaria al interior del Congreso de la Unión. Por otra parte, la interpelación constituye aquellas cuestiones planteadas por los mismos legisladores hacia los secretarios de Estado sobre la justificación de su actuar en la aplicación de determinada política pública, en materias de mayor

trascendencia política⁵²⁷. La diferencia entre estas dos figuras son los efectos que tiene, mientras que en las preguntas se trata de evidenciar ante la opinión pública determinado actuar gubernamental en perjuicio del patrimonio público, con la interpelación se busca incidir en el electorado.

La moción de censura constituye también otro importante instrumento dentro del sistema de gobierno parlamentario, que no tendría razón de ser en el sistema presidencial mexicano. A través de ésta, puede exigirse responsabilidad política al gobernante. Los efectos de la misma tienen una lógica muy sencilla dentro del sistema parlamentario: retirar la confianza al gobernante y permitir que el electorado decida sobre las nuevas políticas que han de aplicarse, quizá por ello algunos autores se han referido ella como una “técnica jurídico-política hiperracionalizada, que contribuiría a la estabilidad gubernamental”⁵²⁸. Reiteramos, esto es racional dentro del sistema parlamentario, pero en un sistema presidencial quedaría fuera de toda lógica la posibilidad de que el titular del ejecutivo federal pudiera ser removido por un órgano que no lo designó⁵²⁹.

⁵²⁷ Vid. DUGUIT León, *Manual de derecho constitucional* (con prólogo y apéndice por José G. ACUÑA); edición y estudio preliminar a cargo de José Luis MONEREO PÉREZ y José CALVO GONZÁLEZ), Comares, Granada, 2005.

⁵²⁸ Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO Francisco, *El sistema constitucional*, op. cit., p. 724.

⁵²⁹ Venezuela es un ejemplo claro de la mal aplicación de un control parlamentario a medias en un sistema presidencial, ya que la Constitución de aquel país otorgó la facultad para disolver el parlamento, pero olvidó facultar al parlamento para establecer la moción de censura en contra del ejecutivo, lo cual como decíamos, tiene lógica dentro del sistema parlamentario ya que éste órgano es el encargado de elegir al primer ministro, y en caso de que el Jefe de Gobierno lo disuelva y convoque a nuevas elecciones el nuevo parlamento decidirá si conserva o no al mismo, a diferencia del sistema presidencial venezolano en donde incide de manera negativa en el principio de división de poderes, ya que si el presidente disuelve a la Asamblea Nacional éste no tiene ninguna repercusión política, pues los dos derivan de voluntades populares distintas. Vid. NÚÑEZ TORRES Michael, “*El sistema presidencial de gobierno y el Estado de Derecho*”, en ZARAGOZA HUERTA José y AGUILERA PORTALES Rafael Enrique (coord.), *El Nuevo Orden Mundial*, Facultad de Derecho y Criminología-UANL, México, 2007, pp. 97-118.

Finalmente, creemos que la adopción de cualquier mecanismo de control parlamentario al sistema presidencial mexicano debe de analizarse detenidamente a través de los efectos que éste pudiera producir en el sistema político en su integridad. Es decir, existen instituciones que por su propia naturaleza son incompatibles con el sistema presidencial, tales como la moción de censura y la disolución del parlamento por el jefe de gobierno. Pero existen otras que dada su naturaleza, pueden adoptarse plenamente, ya que los efectos de las mismas son generar a través del debate público-racional, una mejor toma de decisiones y una efectiva rendición de cuentas sobre los asuntos de la administración pública, tales como la interpelación, la comparecencia y la moción de censura.

CAPÍTULO 3

LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA CONFIGURACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

1. INTRODUCCIÓN: LOS VALORES DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO Y LA RECONFIGURACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO

La igualdad es un valor que fundamenta el orden jurídico en la mayor parte de los Estados Constitucionales modernos, y además, su carácter de principio *caracteriza a la Constitución como forma de ordenación jurídica del poder*⁵³⁰, actuando como un límite material sobre el contenido mismo de la ley en el marco del Estado Democrático y Social de Derecho para perseguir la igualdad material⁵³¹. Es en este contexto en el que surgen las cuotas de género en materia electoral, cuya implementación y aplicación en países europeos y de América Latina ha generado un sinnúmero de fecundos y nutridos debates que se basan en la experiencia de aplicar cuotas de ley basadas en las medidas de acción afirmativa⁵³² creadas por el legislador en su mayoría, así como su posterior revisión en sede judicial⁵³³.

⁵³⁰ FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, "El discurso jurídico: la mujer en la Constitución Española", en: FIGUERUELO, A., LÓPEZ DE LA VIEJA, T., *et. al.* (Eds.), *Las mujeres en la Constitución Europea. Estudios multidisciplinares de género*, Ediciones Universidad de Salamanca, Centro de Estudios de la Mujer, Salamanca, 2005, pp. 15-32.

⁵³¹ IGLESIAS BÁREZ, Mercedes, *Estructura orgánica y Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2ª. Ed. revisada, Salamanca, 2011, p. 165.

⁵³² Recientemente puede consultarse el reporte del Informe generado por el Parlamento Europeo que muestra la evolución que ha tenido la aplicación de las cuotas de género en siete países de

El papel de la mujer en la construcción y edificación de las Constituciones modernas ha sido escaso, sino es que nulo. Esto, debido a la impronta influencia de la filosofía política origen de las Declaraciones de Derechos y documentos constitucionales fundacionales de los Estados contemporáneos. Lo anterior ha ocasionado que la construcción jurídica del género en el derecho público se dé en forma tardía apenas pasada la mitad del siglo XX⁵³⁴, a través del reconocimiento de la mujer como sujeto de derecho, que había sido invisible en la construcción de dicho modelo, como ya lo señala el profesor LUCAS VERDÚ: “El Estado contemporáneo y su ordenamiento fundamental, que arranca de los siglos XVII y

ese continente: Alemania, Bélgica, Eslovenia, España, Francia, Reino Unido y Suecia. Parlamento Europeo, *Sistemas Electorales de cuotas de género y su aplicación en Europa*, Parlamento Europeo-IDEA-Universidad de Estocolmo, Bruselas, 2008. Asimismo para América Latina, puede leerse: RASKE, N. y M. MOLINEUX (Coords.), *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*, Palgrave, Londres, 2002. KARAM, A. (Ed.), *Women in Parliament: Beyond numbers*, IDEA, Estocolmo, 1998. VÁZQUEZ, Silva, (Comp), *Hombres públicos, mujeres públicas*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 2002. ARAÚJO, Clara, "Las cuotas para mujeres en el sistema legislativo brasileño"; GARCÍA QUESADA, Ana Isabel "Concretando el mandato: reforma jurídica en Costa Rica"; PESCHARD, Jacqueline, "La implementación de las cuotas en México"; COSTA BENAVIDES, Jimena, "Participación política de las mujeres en Bolivia: progresos y obstáculos", todos en: VV. AA. *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*, IDEA, Lima, 2004.

⁵³³ En este punto es de especial relevancia el caso mexicano, ya que es el único de los países que tiene una jurisdicción constitucional especializada en materia electoral, cuyo control constitucional lo realiza un órgano especializado como se detallará más adelante. Al respecto: GILAS, Karolina, *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas*, TEPJF-CCJ, México, 2014; ARAGÓN CASTRO, Laura Lizette, *Alcances y límites de las acciones afirmativas a favor de las mujeres en los órganos electorales*, TEPJF, México, 2011. TEPJF, *Democracia igualitaria. Criterios jurisprudenciales para la equidad de género e inclusión de comunidades indígenas*, TEPJF, México, 2014. Para una visión crítica de las cuotas de género en México: IGLESIAS VILA, Marisa, "La acción positiva en la forma de cuotas electorales rígidas: algunas reflexiones en torno a los casos Coahuila y Veracruz", pp. 361-371; y AGUILAR RIVERA, José Antonio, "Equidad de género y participación política: el sistema de cuotas en México" pp. 373-401, ambos en: RÍOS VEGA, L. E. (Coord.), *Tópicos electorales un diálogo judicial entre América y Europa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011. REY MARTÍNEZ, Fernando, *Cuotas 2.0. Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de género*, TEPJF-CCJ, 2013; del mismo autor: *Discriminación por razón de género y sistema electoral en Europa y España*, TEPJF, México, 2008.

⁵³⁴ BALAGUER, M. Luisa, *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*, Cátedra, Madrid, 2005, p. 89.

XVIII, llega tras profundas y extensas transformaciones socioeconómicas alentadas, movilizadas, configuradas, principalmente, por hombres”⁵³⁵.

Esto es así, ya que desde los movimientos ilustrados como el inglés⁵³⁶ y el francés⁵³⁷, este último enriquecido por el pensamiento de filósofos de aquella época como Rousseau, Montesquieu, Diderot, culminó en el área constitucional con la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, segregando de la vida pública a la mujer y confinándola al ámbito privado. Por ello, el reconocimiento de la ciudadanía para las mujeres era una cuestión inimaginable en aquella época. Inclusive, autores pertenecientes al movimiento ilustrado, como ROUSSEAU, defendían y pregonaban la inferioridad de la mujer hacia asuntos de relevancia en la esfera pública dada su *incapacidad para controlar sus propios deseos e impulsos ilimitados*⁵³⁸.

Este pensamiento ha influenciado la creación de una poderosa corriente ideológica que critica los cimientos de los valores y principios constitucionales, manifestando que los orígenes de los pactos fundacionales del Estado moderno son endeble, pues no toman en cuenta a la mujer, advirtiendo que el denominado

⁵³⁵ LUCAS VERDÚ, P., *Curso de Derecho Político*, Vol. IV, Tecnos, Madrid, 1984, p. 340.

⁵³⁶ DE PÁRAMO ARGUELLES, Juan Ramón, “La Ilustración británica”, en *El contexto social y cultural de los derechos. Rasgos generales de evolución*, Cap. III, V. I, T. II, Siglo XVII, en *Historia de los derechos fundamentales*, Edición coordinada por PECES BARBA, M. Gregorio, FERNÁNDEZ GARCÍA y otros, Dykinson, Madrid, 2001, pp. 251-308.

⁵³⁷ PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., “Tránsito a la Modernidad y Derechos Fundamentales: El Derecho como Ley y el derecho subjetivo”, Cap. I, vol. I, T. I, en *Historia de los derechos fundamentales*, PECES-BARBA, MARTÍNEZ. G., FERNÁNDEZ GARCÍA, y otros (coords.), Dykinson, Madrid, 2001, pp. 225 y ss.

⁵³⁸ ROUSSEAU, Juan Jacobo, *Emilio o de la educación*, (trad. de Mauro Fernández Alonso de Armiño y prólogo de Mauro Fernández Alonso de Armiño), Alianza, Madrid, 1998, p. 483.

“contrato social” desde su origen con Hobbes hasta el renovado contractualismo democrático con Rosseau, es el origen de ese patriarcado moderno, tal como lo expresa CAROLE PATEMAN de la siguiente manera:

Nuevamente, en todas las ciudades constituidas por padres, no por madres, gobernando sus familias, el mando doméstico pertenece al varón; y tal contrato, si está hecho de acuerdo con las leyes civiles, se denomina matrimonio. Hay dos supuestos implícitos que subyacen. El primero, que los esposos son amos civiles porque los varones (padres) han constituido el contrato social original que hace surgir la ley civil. Los hombres que hacen el pacto original se aseguran que el derecho político patriarcal esté garantizado en la sociedad civil. El segundo, sólo hay un modo en que las mujeres, que tienen el mismo estatus como individuos libres e iguales que los varones en el estado de naturaleza, quedan excluidas de la participación del contrato social. *Deben ser excluidas para que el contrato sea sellado pues mujeres racionales, iguales y libres no acordarían pactar que las subordinasen a los varones en la sociedad civil.* (las cursivas son propias).⁵³⁹

De acuerdo con esta línea de pensamiento, el movimiento reaccionario feminista ilustrado francés existió como una corriente crítica paralela sin ser reconocido y siendo silenciado durante la revolución francesa, en representación de autoras como MARY WOLLSTONECRAFT, quien hacía patente en su libro: *Vindicación de los derechos de la mujer*, la distribución del papel de la mujer en la vida pública, en contrarréplica a un escrito del filósofo británico Edmund Burke⁵⁴⁰, quien pregonaba por reservar al hombre el espacio público y relega a la mujer el

⁵³⁹ PATEMAN, Carole, *El contrato sexual*, (Introducción de Maria-Xosé Agra Romero-Traducción de M. a Luisa Femenías, revisada por Maria-Xosé Agra Romero), Anthropos, México, 1995, pp. 70-71.

⁵⁴⁰ BURKE, Edmund, *Reflexiones sobre la revolución francesa*, Ediciones RIALP, Madrid, 1989.

ámbito privado de las relaciones sociales⁵⁴¹. La autora se encargaría de reaccionar y denunciar dicho paradigma de subordinación de las mujeres, ya que la configuración real de un modelo de derechos humanos no estaría completa hasta erradicarlo por completo⁵⁴². En respuesta a la Declaración francesa de 1789, vendría la Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana, por Olimpia de Gouges, años más tarde.

En concreto, este proyecto ilustrado de la modernidad fue construyendo paulatinamente la vida pública en ausencia de la mujer, en contraposición a los mismos principios de universalidad de los derechos humanos que pregonaba el proyecto liberal. Posteriormente, fueron los movimientos feministas de fines del siglo XIX e inicios del XX, principalmente en el área del derecho al sufragio, los que colocaron en la palestra la búsqueda de una igualdad entre mujeres y hombres.

La *teoría feminista* ha tenido una evolución que se basa en la idea de *transversalidad (mainstreaming)* así como de las exigencias de igualdad real y efectiva para mujeres y hombres. NICOLA LACEY advierte que la teoría feminista está construida en una combinación de exigencias analíticas y ético-políticas. La primera se relaciona con la estructura social diferenciada que caracterizan e influyen en la forma de la ley. Por su parte, la exigencia ético-política se construye

⁵⁴¹ WOLLSTONECRAFT, Mary, *Vindicación de los derechos de la mujer*, (trad. de C. Martínez), Cátedra, Valencia, 1996, p. 131.

⁵⁴² ESCUDERO ALDAY, Rafael, "Los derechos del hombre y de la mujer en Mary Wollstonecraft", en AA.VV., Tomo II, Vol. II, *Historia de los Derechos Fundamentales: La filosofía de los derechos humanos*, (Dirigida por G. Peces-Barba Martínez y Eusebio Fernández García), Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas", Dykinson, Madrid, 1998, p. 423.

a partir de la forma en que el género femenino se desenvuelve en la sociedad, es decir, no consiste únicamente en la diferenciación, ni en la dominación, opresión o discriminación, sino en el conjunto de desventajas hacia la mujer⁵⁴³. En la actualidad se ha generado un nuevo modelo de relaciones entre los hombres y las mujeres, a diferencia de los existentes en épocas pasadas.

En este orden de consideraciones, cabe destacar al principio de igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico y uno de los pilares fundamentales del Estado Democrático y Social de Derecho⁵⁴⁴. A pesar de ello, autoras como VENTURA FRANCH, consideran que la incorporación de estos valores en las Constituciones modernas responde a patrones masculinos, soslayando a la mujer: “Las Constituciones surgen sin la intervención de las mujeres y los valores en ellas incorporados se corresponden plenamente al patrón de los varones: los valores de libertad, igualdad y propiedad se identifican con valores masculinos”⁵⁴⁵.

Siguiendo esta idea, GARCÍA AMADO, al referirse a esta pretendida idea de universalización de valores en las normas jurídicas, advierte una primera sospecha, realizando una síntesis de los estudios de la filósofa y psicóloga social

⁵⁴³ LACEY, Nicola, “Feminist legal theory and the rights of women” en KNOP, Karen, (Edit.), *Gender and Human Rights*, Oxford University Press, Nueva York, 2004, p. 16; ARCHER, John y LLOYD, Barbara, *Sex and Gender*, Cambridge University Press, Nueva York, 2002, pp. 84-108.

⁵⁴⁴ PECES BARBA MARTINEZ, Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales*, Universidad Carlos III-B.O.E., Madrid, 1999, p. 283.

⁵⁴⁵ VENTURA FRANCH, Asunción, *Las mujeres y la Constitución Española de 1978*, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1999, p. 161; De la misma autora: “La igualdad efectiva de mujeres y hombres tras la Ley orgánica 3/2007: su proyección laboral” en: *Estudios jurídicos*, 2009; “Normativa sobre estudios de género y universidad”, en: *Feminismo/s*, Nº. 12, (Ejemplar dedicado a: Mujeres en Democracia: Perspectivas jurídico-políticas de la Igualdad / coord. por María Nieves Montesinos Sánchez, María del Mar Esquembre Valdés), 2008, pp. 155-184.

CAROL GILLIGAN: “Los principios y procedimientos que en la era moderna se consideran garantía y expresión de la racionalidad práctica tal vez no sean más que manifestación del modo como los hombres ven ese sector de problemas y, consiguientemente, su universalización sería una manera de silenciar la otra voz, la otra perspectiva de las mujeres”⁵⁴⁶.

De tal suerte que la superación del clásico principio de igualdad formal o ante la ley frente al valor de igualdad sustantiva o política ha sido fundamento de la denominada discriminación positiva, en relación con la aplicación del principio de dignidad de la persona humana⁵⁴⁷. Sin embargo, los derechos de la mujer han resurgido a mitades del siglo pasado como parte de un grupo vulnerable que merece una especial distinción y acciones (afirmativas) que fomenten una presencia equilibrada en la vida pública de la mujer en todas las áreas de la vida pública.

Luego entonces, la configuración de los valores constitucionales en las Constituciones modernas ha sido producto de esta exclusión tácita e implícita de la mujer en la filosofía política que los fundamenta, con el reconocimiento tardío de

⁵⁴⁶ GARCÍA AMADO, J. A., “¿Tienen sexo las normas? Temas y problemas de la teoría feminista del derecho”, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, BOE-Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política, No. 9, Madrid, 1992, p. 15. En el capítulo 5 de la famosa obra: *In a different voice*, Gilligan hace un estudio de campo sobre los derechos de las mujeres y diferentes juicios morales que formulan las mujeres a partir de experimentos sociales que marcan una tendencia abiertamente diferente sobre diversos problemas, formulando así dos tipos de moralidades: una femenina y otra masculina, sobre la cual se van construyendo las ideologías en la sociedad. GILLIGAN, C., *In a Different Voice (Psychological Theory and Women's Development)*, Harvard University Press, 33 reimpresión, Massachusetts, pp. 128-151.

⁵⁴⁷ REY MARTÍNEZ, Fernando, *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, McGraw-Hill Interamericana de España, Madrid, 1995; PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Dimensiones de la igualdad*, Dykinson, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas-Universidad Carlos III, Madrid, 2005, p. 38.

la filosofía feminista en los textos legales pasada la mitad del siglo XX, así como su paulatina implementación en aquellos Estados Constitucionales mediante medidas de acción afirmativa, aunque con algunos retrocesos y lentos avances para su debida implementación⁵⁴⁸.

Las *cuotas electorales* deben ser entendidas como aquellas medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material, cuyo fundamento es el derecho internacional y nacional, que fijan un porcentaje de candidaturas electorales a favor de un género, con el objeto y fin de hacer realidad la igualdad material y compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades. Los destinatarios de estas medidas son las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y su conducta abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y

⁵⁴⁸ ROSENFELD, Michel, "Igualdad y acción afirmativa para las mujeres en la Constitución de Estados Unidos", pp. 83-102; ROUSSEAU, Dominique, "Los derechos de la mujer en la Constitución francesa", pp. 103-112; GARIBALDI JALLET, Annita, "Las mujeres en la Constitución italiana", pp. 113-132; RAINER, Arnold, "La posición constitucional de la mujer en Alemania", pp. 137-154; LUCÍA AMARAL, María, "Las mujeres en el Derecho constitucional: el caso portugués", pp. 155-175. Todos en: VV. AA. *Mujer y Constitución en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr⁵⁴⁹.

Este concepto inicial trae aparejados varios elementos, el primero, comenzando con el aspecto general, es el *trato discriminatorio*. La discriminación desde el plano doctrinal sucede cuando se da un trato desigual por razones arbitrarias ante circunstancias de facto iguales o similares⁵⁵⁰. Pudiendo entonces la discriminación ser directa o indirecta, en el caso concreto, por razones de sexo. Existe discriminación directa cuanto el trato desigual sucede sobre un individuo considerado como perteneciente a un grupo en particular (razón por lo cual se le discrimina) y porque dicha situación coloca a la persona en una situación desventajosa, adversa o peyorativa⁵⁵¹.

Ahora bien, la *discriminación indirecta* es la más compleja de detectar, ya que consiste en una especie de discriminación oculta y acontece cuando se realiza una acción que aparentemente no constituye discriminación alguna, pero que sin embargo a causa de la misma, se obtienen resultados que desfavorecen a algunos individuos por el hecho de pertenecer en este caso, a un sexo

⁵⁴⁹ Jurisprudencia 11/2015. ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 13, 14 y 15.

⁵⁵⁰ RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y FERNÁNDEZ LÓPEZ M. F., *Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 185; REY MARTÍNEZ, F., *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, McGraw-Hill, Madrid, 1995, p. 58; DE ASÍS, R., "La igualdad en el discurso de los derechos", en LÓPEZ GARCÍA, J. A. y DEL REAL, J. A. (Eds.), *Los derechos: entre la ética, el poder y el Derecho*, Dykinson, Madrid, 2000, p. 156.

⁵⁵¹ RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y FERNÁNDEZ LÓPEZ M. F., *Igualdad y discriminación*, op. cit., p. 92; PÉREZ LUÑO, A. E., *Dimensiones de la igualdad*, Cuadernos Bartolomé de las Casas, núm. 34, Dykinson, Madrid, 2005, p. 11; PECES-BARBA, Gregorio, *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 27; OLLERO, Andrés, *Discriminación por razón de sexo. Valores, principios y normas en la jurisprudencia constitucional española*, CEC, Madrid, 1999, p. 161.

determinado⁵⁵². En el ámbito europeo son diversas las resoluciones dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativas al ámbito laboral (diferencia salarial, formas de contratación, entre otras)⁵⁵³.

En tal sentido, en los asuntos antes referidos es responsabilidad del patrón justificar, pese a los resultados, por qué la medida que toma resulta justificada tanto en sus objetivos como en la proporcionalidad de sus medios (principio de proporcionalidad), por ejemplo, el por qué se le otorga un salario distinto a hombres y mujeres, la temporalidad en la que laboran mujeres y hombres; por qué existe un tipo de contratación para uno y otro género, etc. En síntesis, la discriminación indirecta admite justificación objetiva y razonable (mediante la aplicación del principio de proporcionalidad).

También es importante clarificar que las cuotas electorales tampoco forman parte de las *acciones protectoras*, mismas que pueden ser definidas como aquellas medidas que son producto del “convencimiento de la superioridad del hombre y que trata a la mujer con la aplicación de patrones ya superados, minusvalorándola y de forma benevolente.”⁵⁵⁴ Muchas de estas normas aún persisten en nuestros días producto de legislaciones o reglamentaciones decimonónicas donde se infravalora la posición de la mujer en la sociedad

⁵⁵² BARRÉRE UNZUETA, María Ángeles, *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*, Civitas, Madrid, 1997, pp. 34 y 35.

⁵⁵³ Todos del Tribunal de Justicia de Comunidades Europeas: Casos: Defrenne 43/75, 8 de abril de 1976; J.P. Jenkins 96/80, 31 de marzo de 1981; Grau-Hupka 297/93, 13 de diciembre de 1994; Lewark C-457/93, 6 de febrero de 1996; Kording C-100/95, 2 de octubre de 1997.

⁵⁵⁴ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *Cuota de mujeres y régimen electoral*, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”-Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, Madrid, 2001, p. 38.

contemporánea. Se menciona lo anterior, ya que existen círculos incluso de la academia en México, cuya doctrina confunde las *acciones afirmativas* con las *acciones protectoras*, llegando al absurdo de considerarlas incompatibles con el sistema de derechos humanos⁵⁵⁵.

Sentado lo anterior, una vez que se ha situado a las *acciones afirmativas* como parte de la *discriminación indirecta*, cabe ahora precisar que desde el plano doctrinal se definen como: “cualquier medida, más allá de la simple terminación de una práctica discriminatoria, adoptada para corregir o compensar por una discriminación presente o pasada o para impedir que la discriminación se produzca en el futuro”⁵⁵⁶. En este contexto, el *mainstreaming* o *transversalidad de género* exige que la política adopte soluciones de igualdad en todas y cada una de sus decisiones y normas, con el propósito de erradicar la desigualdad de género⁵⁵⁷.

En el marco de las *acciones afirmativas* existen posiciones encontradas sobre la manera de conceptualizar y fundamentar a las mismas. Un sector de la doctrina ha clasificado a las *acciones afirmativas* como una forma de *discriminación inversa*, dividiéndola a su vez en *flexible* y *rígida*.⁵⁵⁸ En la primera categoría se tiene a aquellos tratos que son formalmente desiguales, pero que

⁵⁵⁵ BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, Porrúa, México, 2004, p. 273.

⁵⁵⁶ MARTÍN VIDA, María Ángeles, *Fundamento y límites constitucionales de las medidas de acción positiva*, (prólogo de Gregorio Cámara Villar), Civitas, Madrid, 2003, p. 35.

⁵⁵⁷ BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*, Cátedra, Madrid, 2005, p. 96.

⁵⁵⁸ GIMÉNEZ GLUCK, David, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p. 57.

persiguen una finalidad constitucionalmente legítima entre los ciudadanos considerados individualmente. Es decir, los efectos que produce son individuales. En la segunda categoría se encuentran las *acciones positivas*, provenientes del derecho anglosajón, principalmente de la *action policy* norteamericano⁵⁵⁹, consisten en “otorgar a ciertos grupos sociales, que están en situación desfavorable respecto de la media de la población, un trato favorable que les permita superar su situación de inferioridad real”⁵⁶⁰.

Para los autores citados, principalmente GIMÉNEZ GLUCK, en la aplicación de las *acciones afirmativas* los sujetos competidores en los procesos selectivos del colectivo beneficiado pierden oportunidades o bienes que les habrían correspondido si no se hubieran tenido en cuenta de forma favorable rasgos como el sexo, la raza o la discapacidad⁵⁶¹. REY MARTÍNEZ y RUIZ MIGUEL han lanzado agudas críticas, manifestando el peligro de la pendiente resbaladiza, es decir, que otros colectivos también discriminados reclamaran para que se les aplicara la misma solución⁵⁶². No obstante, tal como se adelantaba al inicio de estos posicionamientos, no todos coinciden con dicha postura, ya que para

⁵⁵⁹ ROSENFELD, Michel, “Igualdad y acción afirmativa para las mujeres en la Constitución de los Estados Unidos”, en VV. AA. *Mujer y Constitución en España*, op. cit., pp. 83-102.

⁵⁶⁰ GARCÍA MORILLO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, V. I, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 171.

⁵⁶¹ GIMÉNEZ GLUCK, David, *Una manifestación polémica del principio de igualdad...* op. cit., p. 78.

⁵⁶² REY MARTÍNEZ, F., *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo...*, op. cit., p. 100; RUIZ MIGUEL, Alfonso, *La igualdad como diferenciación*, en VV. AA. *Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1994, pp. 283-295; Del mismo autor: “La discriminación inversa y el caso Kalanke”, *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*, Nº 19, 1996, pp. 123-140;

BALAGUER CALLEJÓN⁵⁶³, la expresión “discriminación inversa” evoca el sentido negativo de la igualdad, y es aquí donde señala su diferendo con los dos autores referidos antes, ya que la defensa de las cuotas electorales responde a lo siguiente:

La pretendida diferencia entre acciones positivas y discriminación inversa solamente sirve así al interés de mantener el fomento de la igualdad dentro de unos parámetros que no impliquen situaciones de riesgo para aquellos que han venido beneficiándose de sus posibilidades como grupo dominante. Efectivamente, las medidas más livianas de igualdad (subvenciones, requisitos de acceso a bienes y servicios), no perjudican los intereses de ese grupo dominante que no necesita hacer uso de esos servicios, compartidos con grupos marginales... Sin embargo, cuando las acciones positivas se efectúan respecto de bienes, no tanto escasos cuanto disfrutados por grupos dominantes (política, cargos electos), no se trata sólo de que los bienes sean escasos, sino de que son importantes⁵⁶⁴.

Esta última postura defiende el establecimiento de *cuotas electorales* a partir de una visión de *acción afirmativa* con una intensidad fuerte, aunque se niegue dicho carácter afirmando que *no se trata de una medida de discriminación inversa*. Lo que queda claro, además, es que la medida trata directamente de incidir en el grupo dominante para igualar o nivelar las circunstancias históricas desiguales que ha tenido la mujer como grupo históricamente vulnerable, y sin admitir una solución intermedia o menos leve que la propuesta.

⁵⁶³ BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *Mujer y Constitución: la construcción jurídica del género*, Cátedra, Madrid, 2005, p. 110; “La igualdad de derechos de la mujer en el ordenamiento jurídico español” en *Boletín de información y análisis jurídico*, Nº. 1, 1999, págs. 3-6; “La transversalidad como elemento de igualación positiva”, en BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa (Coord.), *XXV Aniversario de la Constitución Española: propuestas de reformas*, Diputación de Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, Málaga, 2004, pp. 389-410.

⁵⁶⁴ BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *Mujer y Constitución... op. cit.* p. 113.

No cabe duda que después del intenso debate doctrinal que suscitan este tipo de medidas es importante advertir que existen dos orígenes, tanto conceptuales como jurisprudenciales, para las acciones afirmativas sobre equidad de género: uno de raíz anglosajona, que deriva del reconocimiento paulatino de los derechos civiles como consecuencia de leyes segregacionistas en los Estados Unidos de América, y la posterior interpretación que hicieron los jueces constitucionales de aquella nación sobre dicha normativa⁵⁶⁵; y por otra parte, otro de raíz continental europea, mediante el paulatino reconocimiento en las Leyes Fundamentales en aquellas naciones pasada la Segunda Posguerra, así como el paulatino consenso europeo de finales del siglo pasado mediante la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos, principalmente mediante la creación legislativa de medidas en el ámbito laboral a favor de la mujer y en contra de la no discriminación por razón de género⁵⁶⁶.

Bajo en enfoque de un *sistema de fuentes del derecho*, entendido como “aquello a lo que el ordenamiento confiere la virtualidad de crear una norma”⁵⁶⁷, en México las cuotas electorales como *acciones afirmativas* han surgido a partir de

⁵⁶⁵ ROSENFELD, Michel, “Igualdad y acción afirmativa...”, *op. cit.*...

⁵⁶⁶ CARMONA CUENCA, Encarna, “La prohibición de no discriminación. Nuevos contenidos (art. 14 CEDH y Protocolo 12)”, en GARCÍA ROCA, Javier y SANTOLAYA, Pablo (Coords.) *La Europa de los Derechos (El Convenio Europeo de los Derechos Humanos)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 3ª ed., Madrid, 2014, pp. 587-612.

⁵⁶⁷ DE OTTO Y PARDO, Ignacio, “Derecho Constitucional. Sistema de fuentes” en *Obras Completas* (Edición y presentación de Ramón Punset Blanco, Francisco J Bastida Freijedo y Joaquín Varela Suanzes-Carpegna) (Coord. Ignacio Fernández Sarasola), Universidad de Oviedo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo, 2010, pp. 869-871.

una fusión de ambas tradiciones (anglosajona y continental-europea). Es decir, en un primer momento a partir del principio de reserva de ley y democrático, el Poder reformador de la Constitución adicionó en los años noventa la ley suprema para establecer un techo normativo para impedir la infrarrepresentación de cualquiera de los dos géneros, y apenas hace tres años, el TEPJF ha realizado una serie de interpretaciones para maximizar estas medidas legislativas, es decir, las *cuotas electorales*, favoreciendo la inclusión de la mujer en la vida pública y traduciendo en resultados estas cuotas, pues actualmente la Cámara baja del Congreso de la Unión tiene el 42.5 % de representación femenina. Lo anterior no significa que estas acciones impliquen entenderlas como un *fin en sí mismas*, sino que siguen siendo un medio para alcanzar la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres.

El Estado constitucional representa uno de los diseños más acabados en la teoría política moderna. El fin de los regímenes autocráticos pasada la Segunda Guerra Mundial sirvió como aliciente para regenerar los diseños institucionales y consagrar principios básicos universales como la dignidad, el libre desarrollo de la persona, la igualdad, libertad y solidaridad humana. Este replanteamiento del antiguo Estado de Derecho, donde el punto de partida era la ley, fue desplazado por la consagración de estos principios como estandarte en esta fórmula de Estado constitucional⁵⁶⁸.

⁵⁶⁸ DE VEGA, Pedro, “Apuntes para una historia de las doctrinas constitucionales del siglo XX”, en VV. AA. CARBONELL, Miguel (Comp.), *Teoría de la Constitución (Ensayos escogidos)*, IIJ-UNAM-Porrúa, México, 2000, p. 29.

FERRAJOLI advierte que esta transición hacia el Estado Constitucional representa uno de los cambios más trascendentales de paradigma en el siglo XX, ya que la validez y legitimación de las normas deviene no solamente del proceso de producción legislativa en cuanto a su forma, sino del contenido sustantivo de las normas condicionadas por los valores y principios derivados de la propia Constitución⁵⁶⁹. Este proceso inicia con la creación de los primeros Tribunales Constitucionales en las naciones de la Posguerra como Alemania e Italia, así como el fortalecimiento de estos órganos a través del dictado de precedentes emblemáticos para la proyección de valores superiores en la jurisprudencia constitucional⁵⁷⁰.

A partir de la creación de este órgano supremo se dio un cambio de paradigma en la doctrina y la práctica judicial que influyó posteriormente en los países de Europa continental. El Tribunal germano interpretó la dignidad humana como uno de los principios fundamentales y directriz de todos los derechos de la persona humana⁵⁷¹. En contraposición a la clásica concepción de Montesquieu donde el juez era la boca muda del legislador⁵⁷², en los Estados Constitucionales los jueces tienen la última palabra sobre la determinación y concreción de las

⁵⁶⁹ FERRAJOLI, Luigi, "Iuspositivismo crítico y democracia constitucional" en *Epistemología jurídica y garantismo*, Fontamara, México, 2004, p. 280.

⁵⁷⁰ SCHNEIDER, Hans Peter, "Peculiaridad y función de los derechos fundamentales en el Estado Constitucional Democrático" en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Nueva Época, núm. 7, Enero-febrero 1979, pp. 7-35.

⁵⁷¹ STARCK, Christian, "La dignidad del hombre como garantía constitucional, en especial en el derecho alemán", en *Jurisdicción constitucional y derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2011, p. 136.

⁵⁷² MONTESQUIEU, *Del espíritu de las Leyes*, (Introducción de Enrique Tierno Galván y trad. De Mercedes Blázquez y Pedro de Vega), Tecnos, 6ª ed., Madrid, 2007, p. 183.

normas constitucionales⁵⁷³; el fallo Lüth es claro ejemplo de ello, ya que aquí se consagraron por primera vez los derechos fundamentales como un orden objetivo de valores⁵⁷⁴ (párrafo 27):

...

En concordancia con el sistema de valores fundamental, el viejo derecho [anterior a la Constitución] debe orientarse –en cuanto a su contenido– a ese sistema de valores; de ahí se deriva para él un contenido constitucional específico, que determina de ahora en adelante su interpretación⁵⁷⁵.

Estos valores fundamentales del Estado Constitucional pertenecen a lo que Ferrajoli ha denominado *democracia sustancial*, es decir, aquellas cuestiones que se encuentran exentas de la voluntad mayoritaria y se deben sujetar a un escrutinio estricto del juzgador⁵⁷⁶. En esta misma línea de pensamiento, Gustavo ZAGREBELSKY ha señalado que las sociedades son plurales en la medida que pugnan por valores diversos, pero coexisten entre sí para dar legitimidad a la labor de los jueces constitucionales, es aquí entonces donde reside y encuentra su fundamento la Constitución como un catálogo dúctil de principios y derechos⁵⁷⁷.

⁵⁷³ Sobre la importancia de la interpretación como concretización y actualización de los derechos y lo que supone de problemático al compartir el TC y el legislador la condición de intérprete de sus relaciones véase: HESSE, K., *Escritos sobre Derecho constitucional*, 2.a ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992; BERNAL PULIDO, C., *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, CEPC, 2007.

⁵⁷⁴ DE VEGA GARCÍA, Pedro, "Constitución y democracia", en A. López Pina (ed.), *La Constitución de la Monarquía parlamentaria*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983, pp. 43-73; LINARES, Sebastián, *La (i) legitimidad democrática del control judicial de las leyes*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

⁵⁷⁵ SCHWABE, Jürgen, (compilador de sentencias), *Cincuenta años de jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán*, (traducción de Marcela Anzola Gil), Konrad-Adenauer-Stiftung, ed. Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2003, pp. 16-17.

⁵⁷⁶ FERRAJOLI, Luigi, *Principia Iuris (Teoría del derecho y de la democracia)*, T. 2. *Teoría de la democracia*, Trotta, Madrid, 2013, p. 9-13.

⁵⁷⁷ ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*, Trotta, Madrid, 1999, p. 13.

Estas cláusulas axiológicas o valorativas comprenden aquellas normas de derechos fundamentales, entendiendo por éstas “un conjunto de proposiciones que prescriben el deber ser establecido por las disposiciones iusfundamentales de la Constitución”⁵⁷⁸. BERNAL PULIDO ha precisado que estos valores quedan adscritos a través de normas directamente estatuidas en las que se plasman estos principios axiológicos⁵⁷⁹. No obstante lo anterior, es muy complejo determinar los límites hasta dónde puede llegar un valor o principio⁵⁸⁰, máxime cuando se trata de jueces quienes se encargan de lograr su concreción.

A diferencia de España o Alemania, México no tiene un catálogo expreso delineado por el Constituyente sobre cuáles son los valores superiores del ordenamiento jurídico, como pudieran ser en el país ibérico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. No obstante, esto ha sido motivo de un desarrollo jurisprudencial posterior por la SCJN indicando incluso que la igualdad es un valor superior de este ordenamiento jurídico junto a la dignidad de la persona humana⁵⁸¹.

En este contexto, la teoría constitucional aborda bajo esta lógica valores y principios. Para iniciar, los valores pueden ser definidos como aquellas directrices mediante las cuales el ordenamiento jurídico adquiere sentido y orienta su actividad. Desde la óptica de PÉREZ LUÑO, los valores tienen objetivos

⁵⁷⁸ ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos fundamentales*, op. cit., p. 53

⁵⁷⁹ BERNAL PULIDO, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

⁵⁸⁰ PRIETO SANCHÍS, Luis, *Ideología e interpretación jurídica*, Madrid, Tecnos, 1987. p. 140.

⁵⁸¹ IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO. Localización: [J]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XX, Octubre de 2004; Pág. 99. 1a./J. 81/2004. Registro No. 180 345.

fundamentadores, orientadores y críticos⁵⁸². Sin embargo, la diferencia de los principios con los valores es que los primeros cumplen, siguiendo a MANUEL ATIENZA y RUIZ MANERO, una función de explicación, justificación y legitimación⁵⁸³, es decir, nos permiten entender el ordenamiento jurídico como un conjunto dotado de sentido.

Ahora bien, en lo que interesa para efectos de la presente investigación, un enunciado normativo contenido en la Constitución como la igualdad sustantiva de la cual se desprende la paridad de género y el surgimiento de las cuotas electorales debe considerarse como un principio, pero también como un valor de nivel constitucional. Al respecto, ROBERT ALEXY explica que este principio es un mandato de optimización; esto quiere decir que su realización depende de su cumplimiento en diferente grado de acuerdo a sus posibilidades fácticas y jurídicas⁵⁸⁴.

Ahora bien, la paridad de género no puede ser entendida bajo ninguna circunstancia como una regla constitucional, ya que la característica principal de estas es que se cumplen o no, dejando sólo margen a excepciones. Sin embargo, en México la teoría constitucional que distingue a los valores, las reglas y principios dista mucho de la realidad debido al catálogo abultado de artículos

⁵⁸² PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Derechos Humanos, Estado de Derecho...*, op. cit., p. 288. Del mismo autor: *Nuevos retos del Estado Constitucional: Valores, derechos, garantías*, Cuadernos de la Cátedra de Democracia y Derechos Humanos, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 2010, pp. 27-28. *Trayectorias contemporáneas de la Filosofía y la Teoría del Derecho*, Tébar, 2007, Madrid, pp. 74-75.

⁵⁸³ ATIENZA Manuel y RUIZ MANERO, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, op. cit., p. 19.

⁵⁸⁴ ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, op. cit., p. 86.

constitucionales que tiene la Ley Fundamental. Para poner un ejemplo, sólo el artículo 41 de la Constitución mexicana, que es donde se contempla el modelo de sistema electoral, contiene seis fracciones divididas en más de siete apartados, ocupando un total de más de cincuenta párrafos.

La extensión legislativa por sí sola no convierte a las normas constitucionales electorales descritas imperfectas, sino que lo que vuelve complejo el entendimiento son las reglas que allí se contienen. Para poner un ejemplo, el artículo constitucional referido regula de manera detallada los tiempos de aire en radio y televisión que debe tener cada Partido Político o la manera en que deben conducirse los candidatos durante los procesos electorales (modelo de comunicación política). Esto no facilita la interpretación de las normas electorales como principios ni da elementos al juez constitucional para hacerlo. Todo lo contrario, el diseño normativo de las actuales normas electorales comenzando por la Constitución tienen una redacción compleja, deficiente y reglamentaria, lo cual al momento de su optimización por los jueces constitucionales al darle el tratamiento de principios lo vuelve demasiado complejo, sino es que imposible.

La labor de los jueces al momento de concretar valores y principios es cada vez más compleja, toda vez que se trata de dotar de contenido a los derechos a partir de esta carga axiológica.⁵⁸⁵ La filosofía del derecho a través de la filosofía de los valores ha contribuido enormemente a este fortalecimiento en autores

⁵⁸⁵ PRIETO SANCHÍS, Luis, *Constitucionalismo y positivismo*, México, Fontamara, 1999, p. 23.

como Scheler y Hartmann, quienes delinearon directrices interpretativas del concepto de valor como criterio de validez material del derecho.⁵⁸⁶

Tal como quedó precisado al inicio, los dos valores principales que maximizan el resto de los derechos humanos son la dignidad humana y el libre desarrollo de la persona. El primero de los valores enunciados constituye uno de los peldaños más importantes del Estado Constitucional, toda vez que se trata del motor principal bajo el cual se articulan el resto de los Derechos Fundamentales⁵⁸⁷. Por su parte, BENDA ha puntualizado que la definición y concreción de la dignidad depende directamente de la filosofía política que fundamente la decisión judicial, es decir, si se encuentra basada en un modelo de Estado determinado (socialismo democrático, liberal, democrática, etcétera).⁵⁸⁸

Por su parte, el *libre desarrollo de la personalidad* es otro valor que desarrolla los derechos humanos desde un plano axiológico y principialista⁵⁸⁹. Por ejemplo, la libertad sexual de la mujer para decidir sobre su propio cuerpo en el caso del uso de métodos anticonceptivos, se encuentra fundamentada a partir de estos dos principios de dignidad y el que ahora me refiero. BERNAL PULIDO se

⁵⁸⁶ “DE LA TORRE MARTÍNEZ, Carlos, *La recepción de la filosofía de los valores en la filosofía del derecho*, UNAM-(IIJ) Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, pp. 6-7.

⁵⁸⁷ GUTIÉRREZ, Ignacio, *Dignidad de la persona y derechos fundamentales*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 91.

⁵⁸⁸ BENDA, Ernst, “Dignidad humana y derechos de la personalidad” en VV. AA. *Manual de Derecho Constitucional* (Presentación de Konrad Hesse, edición, prolegómeno y traducción de Antonio López Piña), Marcial Pons-Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid, 2006, p. 119.

⁵⁸⁹ DE ASÍS ROIG, Rafael, “El artículo 10.1 de la Constitución Española: la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad como fundamentos del orden político y de la paz social” en MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C. et. al. (Coords.), *Comentario a la Constitución socio-económica española*, Comares, Granada, 2002, pp. 153-175.

ha referido a este principio como aquel *ámbito reservado al individuo para la toma de decisiones vitales*. Desde la óptica de este autor, no corresponde al Estado ni a la sociedad, sino a las propias personas decidir la manera como se desarrollan sus derechos y construyen sus proyectos y modelos de realización personal.⁵⁹⁰ La Constitución Española consagra de manera expresa en su artículo 10 estos principios de la siguiente manera:

La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

No obstante, el desarrollo más fecundo y prolijo de estos principios se encuentra en la jurisprudencia alemana, ya que es donde se ha explotado con mayor ahínco la *fórmula de no instrumentalización (objektformel)* de la persona humana, a partir de la filosofía kantiana y la revaloración de la filosofía de los valores de principios del siglo XX en Alemania. Asimismo, el Tribunal Constitucional Español, tal como lo explica IGNACIO GUTIÉRREZ⁵⁹¹, ha establecido una serie de directrices hermenéuticas en las materias penal, laboral y contractual, siguiendo la línea de razonamiento del tribunal germano de la forma siguiente:

- La persona no puede ser patrimonializada; es sujeto, no objeto de contratos patrimoniales (STC 212/1996);

⁵⁹⁰ BERNAL PULIDO, Carlos, "El derecho al libre desarrollo de la personalidad", en *El derecho de los derechos (Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales)*, Universidad Externado de Colombia, pp. 247-254.

⁵⁹¹ GUTIÉRREZ, Ignacio, *Dignidad de la persona y derechos fundamentales*, op. Cit. P. 97.

- El trabajador no puede ver subordinada su libertad mediante su consideración como “mero factor de producción” o “mera fuerza de trabajo” (STC 192/2003);
- La persona no puede ser, en cuanto tal, mero instrumento de diversión y entretenimiento (STC 231/1988);
- La persona es convertida en mero objeto en los casos de agresión o acoso sexual (SSTC 53/1985 y 224/1999);
- La dignidad impone que la asunción de compromisos u obligaciones tenga en cuenta la voluntad del sujeto, al menos cuando son de peculiar trascendencia, como la maternidad (STC 53/1985);
- La dignidad impone que sea reconocida al sujeto la posibilidad de participar en procesos judiciales en los que atribuyen al sujeto graves responsabilidades penales, sin que pueda aparecer como mero objeto de dichos procedimientos (STC 91/2000).

Para PECES-BARBA la dignidad humana depende directamente de los fines y contenidos de la ética pública “como fundamento de la norma básica material y los valores de la ética pública política como la libertad, seguridad y solidaridad”, los cuales se encuentra a su vez en principios de organización del sistema.⁵⁹² Otro replanteamiento de este valor, desde una perspectiva de la sociología jurídica y el derecho constitucional, ha sido la del jurista alemán HÄBERLE, quien se ha referido a la misma como una premisa antropológico-

⁵⁹² PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *La dignidad de la persona desde la filosofía del derecho*, Dykinson, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de Las Casas, Madrid España, 2003, p. 77.

cultural del Estado Constitucional que permiten al ser humano llegar a ser persona, serlo y seguir siéndolo.⁵⁹³

De acuerdo al sistema de fuentes normativo, el reconocimiento constitucional de la dignidad de la persona humana puede rastrearse en la reforma constitucional en materia educativa de 30 de diciembre de 1946, sobre el artículo 3 de la Carta Magna. En aquella ocasión se decidió incorporar a los fines de la educación básica una concepción de democracia como forma de vida, fomentando el aprecio por la dignidad de la persona. Se advierten del Diario de Debates los siguientes argumentos en la exposición de motivos:

No se puede concebir a un individuo que sea capaz de realizar íntegramente todos los fines de la vida, sino en relación y condicionado por las actividades y los hechos de los demás, porque llevamos la convicción arraigada en nuestra conciencia, de que cada hombre es una persona inviolable e igual a todas las demás, pero distinta de las cosas de las que se puede disponer libremente y de que esta inviolabilidad es inalienable. No podemos considerar a la Humanidad más que como un conjunto de hombres todos iguales, todos con los mismos derechos, todos mereciendo nuestro respeto y cuya dignidad es motivo también de nuestra consideración.⁵⁹⁴

En este apartado el legislador plantea el argumento universalista de la persona humana en clave cosmopolita, quizá producto del contexto histórico de la Segunda Posguerra y el reconocimiento de la dignidad de la persona en la mayor parte de las Declaraciones de Derechos Humanos a nivel mundial. Sin embargo,

⁵⁹³ HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, (trad. Héctor Fix-Fierro), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001. p. 169.

⁵⁹⁴ Participación del Diputado Fernando Moctezuma, Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Legislatura XXXIX, Año III, Período Ordinario, Número de Diario 28, 26 de diciembre de 1945.

esta axiología constitucional no permeó de manera efectiva en los Tribunales, ni en las instituciones estatales, con el fin de lograr alcanzar la cultura constitucional deseada. En este mismo sentido sucedió con la posterior reforma al artículo 25 constitucional mediante la introducción de la rectoría económica del Estado, donde se hace una escasa referencia en la Exposición de motivos a la dignidad, relacionado con el concepto de sustentabilidad y desarrollo humano.⁵⁹⁵

También es importante advertir la redacción actual del artículo 1º, último párrafo, de la Constitución Federal,⁵⁹⁶ como consecuencia del proceso de reforma a la misma, en materia indígena (artículo 2). Es importante mencionar esta situación, debido a la enorme tensión generada en su momento, debido a los agudos acontecimientos en Chiapas por el Ejército de Liberación Nacional, desde los primeros días de 1994. Esta reivindicación y lucha se hizo presente en aquella entidad federativa, causando conmoción a nivel mundial, por lo simbólico del movimiento (se trataba de una guerrilla). Naciones Unidas hizo un llamado al Gobierno,⁵⁹⁷ pero quizá lo más sorprendente sería la lucha por la reivindicación de las demandas sobre los derechos de los pueblos indígenas (que se encontraban

⁵⁹⁵ Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución... Al respecto: *Cámara de Diputados*, Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Estudios Legislativos, Diario de Debates, Procesos Legislativos, Dictamen y Discusión, México, D.F., a 22 de diciembre de 1998.

⁵⁹⁶ Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

⁵⁹⁷ ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas, México UN Doc A/52/18 anexo V de 122 (1997), 51 sesión, 15 de agosto de 1997, párr. 314.

en el propio Convenio 169 OIT sobre el tema) después de 400 años de invisibilidad en el contexto político mexicano.

En 2001 se alcanza un consenso legislativo medianamente aceptable, y que logra plasmar en la Constitución (Art. 2º), la autonomía de los pueblos indígenas; en este mismo paquete de reformas se introdujo una propuesta de inclusión al artículo 1º, para quedar como actualmente se encuentra ahora. Lo anterior es sumamente importante, ya que el proceso de construcción sobre la imagen de la persona en la Constitución mexicana cambia, y se convierte en una categoría más incluyente y plural, reconociendo a los pueblos autóctonos en México.⁵⁹⁸

A partir de ese momento, el concepto de dignidad será objeto de múltiples interpretaciones en relación con el principio de igualdad y no discriminación, para incluir, como una especie de cajón de sastre, la interpretación del principio de igualdad formal y sustantiva en el derecho constitucional mexicano. Tan es así lo anterior, que la mayor parte de las resoluciones del Poder Judicial que hacen alusión a la dignidad de la persona, se deben a la inclusión de esta figura en el numeral antes referido.⁵⁹⁹

⁵⁹⁸ C. Senador Armando Méndez de la Luz, Gaceta, Senado de la República, Gaceta, dictamen y discusión, México, D.F., a 25 de abril de 2001; Cámara de Diputados, Diario de los debates, Segundo periodo de Sesiones Ordinarias, Año I, No. 17, V.I, 28 de abril de 2001.

⁵⁹⁹ Ver: Sentencia dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión 881/2007, el 4 de julio de 2007, donde se invoca también el concepto de dignidad humana, pero se resuelve conforme al derecho de no discriminación; Sentencia dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictada el 21 de abril de 2004 en el amparo en revisión 799/2003, que también resuelve apoyándose en el derecho a la no discriminación; Sentencia

El último proceso de consagración legislativa se encuentra en la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, en materia de derechos humanos, donde se modifica el concepto de “individuo”, del artículo 1 constitucional por el de persona,⁶⁰⁰ además de incorporar los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, que incluyen de manera expresa la dignidad de la persona. El origen de este principio, data del año 2007, cuando el Poder Judicial de la Federación debatió por primera vez sobre el principio de igualdad sustantiva⁶⁰¹ como valor superior del ordenamiento jurídico, tal como lo consagra la Constitución Española de 1978.

Posteriormente, el reconocimiento de la Suprema Corte mexicana sobre este principio, en relación con la dignidad humana, derivó de una interpretación de los derechos de las minorías, específicamente en los precedentes de cambio de sexo⁶⁰² y matrimonios homosexuales respectivamente.⁶⁰³ En este sentido, en el

dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 29 de septiembre de 2004 (amparo directo en revisión 988/2004).

⁶⁰⁰ En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

⁶⁰¹ Véanse Considerando quinto de las sentencias judiciales relativas a los siguientes expedientes: Amparo en revisión 321/92. Pyosa, S. A. de C. V. 4 de junio de 1996, fj. 43. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel; Amparo en Revisión 1525/96. Jorge Cortés González. 8 de mayo de 1997, fj. 43. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

⁶⁰² Número de Registro: 165696. REASIGNACIÓN SEXUAL. LA NOTA MARGINAL EN EL ACTA DE NACIMIENTO DE LA SENTENCIA QUE OTORGÓ LA DEMANDA DE RECTIFICACIÓN DEL NOMBRE Y SEXO, CON LA CONSIGUIENTE PUBLICIDAD DE DATOS, VIOLA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL INTERESADO. Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Diciembre de 2009; Pág. 18. P. LXXII/2009; Número de Registro: 165695. REASIGNACIÓN SEXUAL. LA SENTENCIA QUE NIEGA LA EXPEDICIÓN DE UNA NUEVA ACTA

emblemático caso de transexualismo, la Suprema Corte orientó la hermenéutica constitucional del principio de la igualdad a varias directrices axiológicas como el derecho a la vida, integridad física y psíquica, honor, privacidad, identidad, imagen y libre desarrollo de la personalidad⁶⁰⁴.

Ahora bien, en la resolución de matrimonio homosexual de la legislación del Distrito Federal se invocó también como parámetro hermenéutico al valor de la igualdad y autonomía de la persona, en relación con el principio de dignidad humana, sobre todo en aquellas Entidades Federativas de la República mexicana en las que no está reconocida la figura. Además, a partir de una interpretación de la igualdad, se potencializó el derecho al libre desarrollo de la persona para amparar a aquellas parejas, permitiendo en consecuencia también el ejercicio de los demás derechos inherentes al matrimonio como la adopción⁶⁰⁵.

DE NACIMIENTO EN LA QUE SE RECTIFIQUEN LOS DATOS RELATIVOS AL NOMBRE Y SEXO DE UNA PERSONA TRANSEXUAL, ES INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE ANTES DE LA REFORMA PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 10 DE OCTUBRE DE 2008). Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Diciembre de 2009; Pág. 18. P. LXIV/2009; Número de Registro: 165694. REASIGNACIÓN SEXUAL. NO EXISTE RAZONABILIDAD PARA LIMITAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE UNA PERSONA TRANSEXUAL, IMPIDIÉNDOLE LA ADECUACIÓN DE SUS DOCUMENTOS DE IDENTIDAD, BAJO EL PRETEXTO DE PRESERVAR DERECHOS DE TERCEROS O EL ORDEN PÚBLICO. Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Diciembre de 2009; Pág. 19. P. LXXIV/2009.

⁶⁰³ MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LA REFORMA AL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009, NO CONTRAVIENE EL CONTENIDO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Tesis Aislada: P. XXVIII/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIV, Pleno, 10ª Época, Agosto de 2011, p. 877. Acción de inconstitucionalidad 2/2010.

⁶⁰⁴ DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES. Tesis Aislada: P. LXV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1707.

⁶⁰⁵ Amparo en Revisión 581/2012 (Derivado de la Facultad de Atracción 202/2012), Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 5 de diciembre, 2012, pp. 16-17.

Siguiendo esta línea discursiva, la aplicación del valor de la dignidad en relación con el principio de igualdad sustantiva en el marco del Estado Democrático y Social de Derecho, el cual también tuvo eco en la definición de procura existencial o vida digna, ya que se reinterpreto el valor de solidaridad como el requerimiento de que los individuos tuvieran como punto de partida condiciones que les permitieran desarrollar un plan de vida autónomo, con el propósito de facilitar a los gobernados participar en la vida democrática⁶⁰⁶.

Por su parte, haciendo hincapié en una definición desde la filosofía política y jurídica, el Poder Judicial de la Federación también interpretó a la dignidad como el origen, esencia y fin de todos los derechos humanos⁶⁰⁷. También han resaltado diversas resoluciones en las cuales se han maximizado otros derechos humanos como el honor⁶⁰⁸, libre desarrollo de la persona en relación con el plan de vida⁶⁰⁹, individualización de las penas⁶¹⁰, debido proceso⁶¹¹, entre otros⁶¹².

⁶⁰⁶ DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GENERALIDAD TRIBUTARIA. Tesis Aislada: 1a. X/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Enero de 2009, p. 547; DERECHO AL MÍNIMO VITAL. CONCEPTO, ALCANCES E INTERPRETACIÓN POR EL JUZGADOR. Tesis: I.4o.A.12 K (10a.); [TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2; Pág. 1345.

⁶⁰⁷ DIGNIDAD HUMANA. DEFINICIÓN. Tesis: I.5o.C. J/30 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinto Tribunal Colegiado en materia civil del Primer Circuito, Libro I, Octubre de 2011, p. 1528.

⁶⁰⁸ Número de Registro: 2005523. DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I; Pág. 470. 1a./J. 118/2013 (10a.); Número de Registro: 171882. VIDA PRIVADA. EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY SOBRE DELITOS DE IMPRENTA, AL PROTEGER EL HONOR Y LA REPUTACIÓN FRENTE A CUALQUIER MANIFESTACIÓN O EXPRESIÓN MALICIOSA, NO EXCEDE EL LÍMITE ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 7o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Localización: [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Julio de 2007; Pág. 272. 1a. CXLVIII/2007.

⁶⁰⁹ Número de Registro: 2005338. DIVORCIO. EL ARTÍCULO 175 DEL CÓDIGO FAMILIAR PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, AL EXIGIR LA DEMOSTRACIÓN DE DETERMINADA CAUSA PARA LOGRAR LA DISOLUCIÓN DEL VÍNCULO MATRIMONIAL, CUANDO NO EXISTE CONSENTIMIENTO MUTUO, ES INCONSTITUCIONAL AL RESTRINGIR EL DERECHO AL DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD HUMANA. Localización: [TA]; 10a.

En conclusión, de acuerdo con los criterios enunciados líneas arriba, el valor de la igualdad ha sido interpretado mayormente junto a la dignidad de la persona humana. Esto ha permitido transitar del modelo de la igualdad meramente formal o jurídica, hacia un paradigma innovador y sofisticado de igualdad sustantiva o política. Este viraje trascendental en la jurisprudencia mexicana ha sido acompañado de una serie de resoluciones que han marcado pauta para reinterpretar el modelo de Estado Democrático y Social de Derecho, el libre desarrollo de la persona, la autonomía y el plan de vida, entre otras cuestiones.

2. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD FORMAL Y LA EXCLUSIÓN DE LAS MUJERES EN LA ESFERA PÚBLICA

El principio de igualdad jurídica ha sido un logro del constitucionalismo liberal que aparece en todas las declaraciones que tienen este rasgo, tales como la

Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 2, Enero de 2014, Tomo IV; Pág. 3050. XVIII.4o.10 C (10a.); Número de Registro: 2005339. DIVORCIO NECESARIO. DEBE DECRETARSE AUN CUANDO NO QUEDEN DEMOSTRADAS LAS CAUSALES INVOCADAS, TOMANDO EN CONSIDERACIÓN EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA DIGNIDAD HUMANA. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 2, Enero de 2014, Tomo IV; Pág. 3051. XVIII.4o.15 C (10a.).

⁶¹⁰ Número de Registro: 2005918. DERECHO PENAL DE ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1o., 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 22, PRIMER PÁRRAFO). Localización: [JJ]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I; Pág. 354. 1a./J. 21/2014 (10a.).

⁶¹¹ Número de Registro: 163167. DERECHOS A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y AL TRATO DIGNO DE LOS DETENIDOS. ESTÁN TUTELADOS CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONALMENTE Y SON EXIGIBLES INDEPENDIENTEMENTE DE LAS CAUSAS QUE HAYAN MOTIVADO LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD. Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, Enero de 2011; Pág. 26. P. LXIV/2010.

⁶¹² Número de Registro: 2005296. PRUEBA PERICIAL EN PSIQUIATRÍA FORENSE. LA OMISIÓN DEL JUEZ DE ORDENAR OFICIOSAMENTE SU DESAHOGO CUANDO ADVIERTA QUE LA MUJER ACUSADA DE HOMICIDIO SUFRIÓ VIOLENCIA DE GÉNERO POR LA VÍCTIMA, A EFECTO DE CONOCER EL ESTADO MENTAL DE AQUÉLLA AL MOMENTO DE LOS HECHOS, VIOLA DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL). Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 2, Enero de 2014, Tomo IV; Pág. 3189. I.9o.P.44 P (10a.).

Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, en 1776, y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en Francia (1789). Estos pactos fundacionales producto de revoluciones liberales-burguesas trajeron aparejadas una visión antropocéntrica de la persona, de acuerdo con ciertos rasgos característicos predominantes en la vida pública en ese entonces, excluyendo de los derechos (privilegios) a sectores de la sociedad como las mujeres, los negros, discapacitados, niños, entre otros grupos⁶¹³.

Esta visión, tal como advierte PECES-BARBA, pertenece a una cultura de los derechos humanos individualista y subjetiva, inmersa en un sistema jurídico objetivo⁶¹⁴. Ello ha sido producto de revoluciones liberales, clasificadas por estudios como el de Mauricio FIORAVANTI dentro de un modelo liberal e individualista de las libertades constitucionales⁶¹⁵. En la modernidad, la igualdad y la libertad son los dos valores sobre los cuales se sustenta el Estado de Derecho, a partir de una idea de autonomía y autodeterminación del ser humano, principio del cual deriva la dignidad de la persona.

En tal sentido, TRUYOL Y SERRA indica puntualmente: “La conciencia clara y universal de los derechos humanos es moderna; es en la modernidad

⁶¹³ JACKSON, Vicki C. “Conclusion: Gender Equality and the Idea of a Constitution: Entrenchment, Jurisdiction, and Interpretation”, en WILLIAMS, SUSAN H. (Ed.), *Constituting Equality gender equality and comparative constitutional law*, Oxford University Press, Nueva York, 2009, pp. 312-349; MYERS, Jason C., *The politics of equality an introduction*, Zed Books, London, 2010, p.

⁶¹⁴ Vid., PECES-BARBA, G. con la colaboración de DE ASÍS, R., FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y LLAMAS, A., Curso de derechos fundamentales, (1) Teoría general, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid & Boletín Oficial del Estado, 1995, p. 27.

⁶¹⁵ FIORAVANTI, Maurizio, Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones, 2ºed., Madrid, Trotta, 1996.

cuando a la conciencia universalista de dignidad, una vez hecho el recorrido desde los medievales “derechos estamentales” hasta los “derechos del hombre”, se añade la reivindicación de la protección jurídico-política de los derechos que a dicha dignidad corresponden.”⁶¹⁶ A pesar de lo anterior, estos derechos, tal como se indicaba antes eran estamentales y excluían a gran parte de las minorías del goce y disfrute, es decir, su concepción era más apegada a un privilegio que a un derecho.

La idea de autonomía e independencia en el individuo se reafirma durante la etapa de las revoluciones liberales burguesas a partir de una idea de derechos naturales⁶¹⁷. Con este auge y empuje de un sector de la sociedad el tránsito a la modernidad estuvo caracterizado por la secularización y racionalización del derecho, siguiendo el principio de autonomía de la voluntad, el surgimiento de la burguesía como clase dominante, la codificación del derecho privado, el proceso de positivación y coactividad del derecho, la tolerancia, y la distinción del derecho y la moral⁶¹⁸. Sin embargo, a pesar del aumento de las relaciones entre la sociedad y la actividad del Estado seguía estando ausente la participación de la mujer en la construcción de estas Declaraciones de Derechos; incluso fueron excluidas expresamente al igual que otros grupos vulnerables.

⁶¹⁶ TRUYOL Y SERRA, Antonio, *Los derechos humanos*, Madrid, Tecnos, 1984, p.12.

⁶¹⁷ HABERMAS, Jürgen, “Derecho natural y revolución”, incluido en su *Teoría y praxis*. Estudios de filosofía social, Madrid, Tecnos, 1997 (3ª ed.), p. 120.

⁶¹⁸ PECES-BARBA, MARTINEZ, Gregorio, “Tránsito a la Modernidad y Derechos Fundamentales: El Derecho como Ley y el derecho subjetivo”, Cap. I, vol. I, T. I, en *Historia de los derechos fundamentales*, PECES BARBA, M. Gregorio, FERNANDEZ GARCÍA et. al. (Coords.), Madrid, Dykinson, 2001, pp. 225 y ss.

Esto no solamente sucedió en la práctica, sino que la mayor parte de la filosofía contractualista que fundamentaba estas Declaraciones excluía a la mujer como parte de la vida pública, desde Locke hasta Kant o Rousseau se puede apreciar esta ideología⁶¹⁹. Por ejemplo, LOCKE como representante de la ilustración jurídica británica en su obra: *Ensayo sobre el Gobierno Civil (Concerning Civil Government)*⁶²⁰ prevalece la idea de exclusión de la mujer en la vida pública⁶²¹. Por su parte, otro ilustrado del lado continental europeo, como KANT, refería en la formulación del conocido postulado de universalidad de los derechos en el cual existía la “obligación universal de todos, de actuar conforme a la libertad de todos según las leyes universales”⁶²², pero refiriéndose abiertamente a un principio natural de superioridad del hombre sobre la mujer⁶²³.

Este proyecto liberal-burgués trató de ser alimentado intelectualmente por la ideología feminista embrionaria en el pensamiento de Mary WOLLSTONECRAFT, y su *Vindicación de los derechos de la mujer*⁶²⁴. La escritora londinense decidió romper con la tradicional y clásica posición de subordinación de las mujeres hacia

⁶¹⁹ FERNANDEZ GARCÍA, Eusebio, “La aportación de las teorías contractualistas”, en *La filosofía de los derechos humanos*, Capítulo VI, Volumen II, Tomo II, Siglo XVII, *Historia de los derechos fundamentales*, op. cit., p. 21.

⁶²⁰ LOCKE, John, *Concerning Civil Government*, Second Essay, Great Books, Encyclopedia Britannic, Capítulos IX y XI. USA, Inc. V.33, 2nd ed., 1996, pp. 4 y ss.

⁶²¹ DE PÁRAMO ARGUELLES, Juan Ramón, “La Ilustración británica”, en *El contexto social y cultural de los derechos. Rasgos generales de evolución*, Cap. III, vol. I, tomo II, Siglo XVII, *Historia de los derechos fundamentales*, op. cit., p. 297.

⁶²² KANT, Immanuel, *Principios metafísicos del derecho*, (trad. de G. Lizárraga), Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1873, p. 44. Según Kant, el principio universal del derecho consiste en que: “Una acción es conforme a derecho (*recht*) cuando permite, o cuya máxima permite la libertad del arbitrio de cada uno coexistir con la libertad de todos según una ley universal” KANT, Immanuel, *La metafísica de las costumbres*, 4ª ed., Madrid, Tecnos, 2005, p. 39.

⁶²³ KANT, Immanuel, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, (trad. de Manuel García Morente), Santa Fe, Argentina, El Cid Editor, Colección de Clásicos en español, 2003, pp. 75 y 79.

⁶²⁴ WOLLSTONECRAFT, Mary, *Vindicación de los derechos de la mujer*, (trad. de C. Martínez), Cátedra, Valencia, 1996, p. 131; VENTURA FRANCH, Asunción, “Mary Wollstonecraft: una aproximación a su obra”, en: *Asparkia: Investigación feminista*, Nº 2, 1993, pp. 63-74.

los hombres, ya que la configuración real de un modelo de derechos humanos no estaría completa hasta erradicar por completo esta tropelía⁶²⁵. Destaca igualmente en aquella época la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana por Olimpia de Gouges, en 1791.

El proyecto ilustrado de la modernidad fue construyendo paulatinamente la vida pública en ausencia de la mujer, en contraposición a los mismos principios de universalidad de los derechos humanos que pregonaba el proyecto liberal. Posteriormente, fueron los movimientos feministas de fines del siglo XIX e inicios del XX, principalmente en el área del derecho al sufragio, los que colocaron en la palestra la búsqueda de una igualdad entre mujeres y hombres.

Gran parte de los estudios de teoría política sobre feminismo coinciden en las perspectivas liberal, marxista y socialista que alimentaron ideológica y políticamente el movimiento a favor de las mujeres⁶²⁶. Durante el siglo XVIII se pueden identificar autoras clave en la formación del feminismo, tales como Théroigne DE MÉRICOURT, Etta Palm D'AELDEERS, Claire Lacombe, Mary WOLLSTONECRAFT quienes formaron parte del movimiento ilustrado del

⁶²⁵ ESCUDERO ALDAY, Rafael, "Los derechos del hombre y de la mujer en Mary Wollstonecraft", en AA.VV., Tomo II, Vol. II, Historia de los Derechos Fundamentales: *La filosofía de los derechos humanos*, (Dirigida por G. Peces-Barba Martínez y Eusebio Fernández García), Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas", Dykinson, Madrid, 1998, p. 423.

⁶²⁶ ELEJABEITIA, Carmen, *Liberalismo, marxismo y feminismo*, Anthropos, Barcelona, 1987, p. 85-170; CASTELLS, C. (Comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*, Paidós, Barcelona, 1996, p. 21.

feminismo liberal y cuyas bases sirvieron para construir el andamiaje ideológico que posteriormente serviría para consolidarlo al siglo siguiente⁶²⁷.

Posteriormente, durante el siglo XIX se consolida el feminismo como un movimiento ideológico significativo de reconocimiento y reivindicación de los derechos de la mujer a partir de la Declaración de Seneca Falls en 1848, así como los escritos de STUART MILL⁶²⁸. Paralelo al surgimiento del feminismo liberal se alimentaba durante esa misma época el feminismo socialista, como producto de la reflexión de los primeros escritos provenientes del socialismo utópico y el científico en autoras como Flora TRISTÁN, quien cimentaría las bases para debatir sobre el tema desde la perspectiva obrera⁶²⁹.

Fue durante el siglo XX cuando Simone DE BEAUVOIR, quien a través de su obra, *El segundo sexo*, analizara desde una perspectiva crítica la generación en la mujer de una alteridad respecto del hombre, y que el género es una construcción creada por la sociedad a partir de la cultura, situación que en la mayor parte de las ocasiones provoca una infravaloración de la mujer reduciendo

⁶²⁷ BRUZZESE, Marina y DE MARTINO, Giulio, *Las filósofas (Las mujeres protagonistas en la historia del pensamiento)*, Cátedra-Universidad de Valencia-Instituto de la Mujer, Madrid, 1994, p. 200.

⁶²⁸ STUART MILL, John, *La esclavitud femenina*, El Cid Editor, Buenos Aires, 2004.

⁶²⁹ BRYSON, Valerie, *Feminist Political Theory (An Introduction)*, PALGRAVE MACMILLAN, Nueva York, 2ª ed., 2003, pp. 25-27. Para una revisión de su visión crítica sobre la cuestión obrera y el género, así como su influencia en la emancipación de la mujer puede consultarse: TRISTÁN, Flora, *Unión obrera*, De Barris, Barcelona, 2005 y *Feminismo y socialismo: Antología*, ROMERO, Rosalía y DE MIGUEL, Ana (Eds.), Los libros de la Catarata, Madrid, 2003. GROGAN, Susan, *Flora Tristan (Life Stories)*, Routledge, Nueva York, 2008; FEDELMA CROSS, Máire, *The Letter in Flora Tristan's Politics, 1835–1844*, PALGRAVE MACMILLAN, Nueva York, 2ª ed., 2004.

o nulificando su participación en el ámbito público reservándola a lo privado. En este contexto la pensadora francesa apuntaba:

A veces se opone el «mundo femenino» al universo masculino, pero es preciso subrayar una vez más que las mujeres no han constituido jamás una sociedad autónoma y cerrada; están integradas en la colectividad regida por los varones y en la cual ocupan una posición subordinada; están unidas únicamente en tanto que son semejantes en virtud de una solidaridad mecánica: no existe entre ellas esa solidaridad orgánica sobre la cual se funda toda comunidad unificada; siempre se han esforzado -tanto en tiempo de los misterios de Eleusis como hoy en los clubes, los salones, los obradores- por coaligarse para afirmar un «contrauniverso», pero siguen planteándose en el seno del universo masculino. Y de ahí proviene lo paradójico de su situación: pertenecen al mundo masculino y, al mismo tiempo, a una esfera en la que se hace oposición a ese mundo; encerradas en esta, investidas por aquel, no pueden instalarse en ninguna parte con tranquilidad. [...] Recusando los principios lógicos y los imperativos morales, escéptica ante las leyes de la Naturaleza, la mujer carece del sentido de lo universal...⁶³⁰

Luego entonces, al ser relegada su participación al ámbito privado a partir de estos condicionamientos culturales y sociales, es necesario para acabar con esto otorgar la misma igualdad de oportunidades a ambos géneros por igual desde el plano educativo, y de esta manera, erradicar la exclusión que por siglos ha obstaculizado el progreso y la inclusión de la mujer en ese ámbito de la vida pública. Este concepto de ciudadanía incluyente y plural permitirá comprender y crear un concepto de persona y no de géneros en sí excluyentes. De esta forma

⁶³⁰ DE BEAUVOIR, Simone, *El segundo sexo*, Siglo XXI, Santa Fe, Argentina, 1962, pp. 338-341.

las demandas feministas no son proyectos independientes, sino que se integran al resto de los demás grupos sociales más amplios⁶³¹.

En este contexto, la realidad actual está enmarcada en un Estado Constitucional cuya fórmula de Estado Social exige y demanda a las instituciones una actitud más activa y dinámica que evite cualquier clase de desprotección hacia los grupos vulnerables. Las acciones afirmativas son un ejemplo claro de la actividad que tiene que llevar a cabo el Estado para acabar o disminuir las desigualdades y favorecer la igualdad de oportunidades. No obstante, el feminismo liberal no coincide plenamente con esta idea de Estado Social, dado que no aglutina muy bien del todo las aspiraciones del liberalismo político⁶³². Dicha realidad exige asumir un rol más protagónico en la vida pública con el propósito de que las acciones del Estado no se vean como una amenaza hacia los grupos que tradicionalmente han sido favorecidos, sino como señala DWORKIN, crear un nivel de conciencia en la sociedad que no sólo se traduzca en cupos o cuotas, sino en paulatinos cambios culturales en la sociedad sobre el trato a ciertos grupos minoritarios⁶³³.

Siguiendo esta línea de pensamiento, la mayor parte de las Constituciones modernas traen aparejado el valor de la igualdad como expresión máxima de ese

⁶³¹ BALAGUER, M. L., *Mujer y Constitución (La construcción jurídica del género)*, Ediciones Cátedra-Universidad de Valencia-Instituto de la Mujer-Madrid, 2003, p. 41.

⁶³² BRODIE, Janin, Voz: "State theory" en LORRAINE, Code (Ed.) *Encyclopedia of feminist theories*, Routledge, London, 2002, pp. 462-463. SÁNCHEZ MUÑOZ, C. E. y BELTRÁN, S., "Feminismo liberal, radical y socialista", en BELTRÁN, E., ÁLVAREZ, S. et. al. (Eds.) *Feminismos (Debates teóricos contemporáneos)*, Alianza Editorial, Madrid, 2008, pp. 75-126.

⁶³³ DWORKIN, R., "El caso Bakke: ¿son injustos los cupos?", en: *Una cuestión de principios*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2012, pp. 363-374.

liberalismo político e igualdad de oportunidades entre sus miembros. Adicionalmente, los modernos Estados Constitucionales adoptan el valor de la igualdad política ya sea en clave legislativa o jurisprudencial con el propósito de maximizar los derechos humanos en sus distintas manifestaciones, como el acceso a la justicia, las condiciones de vida, la educación, entre otras facetas. De esta manera, la igualdad se convierte en un principio *sine qua non* del Estado moderno⁶³⁴, así como de la democracia constitucional.

No obstante lo anterior, la igualdad como concepto heterogéneo y multifactorial debe considerarse en las Constituciones modernas como un punto de partida y no de llegada, toda vez que la igualdad material depende de muchos factores paralelos al empleo por ejemplo de ciertas medidas de acción afirmativa, tales como la implantación de un modelo de Estado Social de Derecho o de la evaluación del impacto que tienen las políticas públicas el combate a ciertos problemas sociales. Por tales motivos, la interpretación y aplicación del principio de igualdad debe atender a todos estos factores y circunstancias, es decir, sin desdeñar la realidad política, económica y social en la cual se encuentre circunscrito⁶³⁵. En este sentido, desde la óptica de la filosofía política la igualdad se enfrenta a dos clases de diversidad: la básica heterogeneidad de los humanos y la multiplicidad de variables desde las que se puede juzgar la igualdad⁶³⁶.

⁶³⁴ PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Dimensiones de la igualdad*, Dykinson, Madrid, 2006.

⁶³⁵ FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, "Comentarios al anteproyecto de Ley orgánica de igualdad de mujeres y hombres" en Revista Criterio Jurídico, v.6, Santiago de Cali, Colombia, 2006, pp. 197-213.

⁶³⁶ SEN, Amartya, *Nuevo examen de la desigualdad*, (versión de Ana María Bravo y revisión de Pedro Schwartz), Alianza Editorial, Madrid, 2000, p. 13.

Asimismo, autores como RAWLS han manifestado que el concepto de igualdad debe hacer referencia a la redistribución de los bienes elementales siguiendo una línea del pensamiento neocontractualista y neokantiana. Este filósofo explica la idea de igualdad a partir de un peculiar modelo de justicia, tratando de reconciliar los principios de libertad e igualdad a partir de la reinterpretación de filósofos clásicos como Locke, Rousseau y Kant. En este sentido, para alcanzar la igualdad y los principios de justicia el autor americano advierte que los principios de justicia deberán ser escogidos a partir de un velo de la ignorancia, cuyos resultados del azar natural o de las contingencias de las circunstancias sociales no darán a nadie ventajas ni desventajas al escoger dichos principios⁶³⁷, mismos que pueden ser resumidos de la siguiente manera:

1. Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás, y
2. Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos.

Esta concepción básica atiende y mejora las condiciones de desventaja de los menos favorecidos y propicia la igualdad de oportunidades para todas las personas⁶³⁸. Siendo así, este modelo redistributivo se encuentra perfectamente

⁶³⁷ RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, FCE, México, 2003, pp. 67 y 68.

⁶³⁸ RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, *op. cit.*, p. 103.

circunscrito al Estado Democrático y Social de Derecho⁶³⁹, mismo que se expande y potencializa hacia la igualdad real y efectiva, superando el paradigma de la igualdad formal hacia una concepción de justicia material⁶⁴⁰.

3. DE LA DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL A LA DEMOCRACIA SUSTANTIVA: UN PARADIGMA AXIOLÓGICO- CONSTITUCIONAL

Tal como afirmaba el sociólogo NIKLAS LUHMANN, “si se quiere entender la democracia de los sistemas políticos complejos como norma y realidad, es necesaria una reinterpretación radical del concepto clásico de democracia como forma de dominio”⁶⁴¹. La democracia constitucional como principio que expande y fundamenta los actuales Estados Sociales y Democráticos de Derecho ha tenido arraigo en gran parte de los países continentales europeos, como consecuencia de la tercera ola democrática y la consolidación de los procesos deliberativos como formas legítimas de acceso al poder público. La democracia como una forma de vida y como parte de la cultura política ha estado presente desde hace una época en el Estado mexicano aunque sólo desde la perspectiva formal, al figurar como parte del artículo 3º de la Constitución mexicana⁶⁴².

⁶³⁹ BARRY, Brian, *Teorías de la justicia*, Gedisa, Barcelona, 2001, p. 373 y ss.

⁶⁴⁰ NINO, Carlos, *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*, Buenos Aires, Astrea, 1989. pp. 91 y 109.

⁶⁴¹ LUHMAN, Niklas, “Complejidad y democracia” en *Teoría de los sistemas sociales*, Universidad Iberoamericana, México, 1998, p. 78; LUHMAN, Niklas, *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, [traducción de Santiago López Petit y Dorothee Schmitz], ICE de la Universidad Autónoma de Barcelona, Paidós, Barcelona, 1990; Véase del mismo autor: *Teoría de los sistemas sociales*, Universidad Iberoamericana, México, 1998; *La ciencia de la sociedad*, (traducción de Silvia Pappe, Brunhilde Erker y Luis Felipe Segura), Anthropos, Universidad Iberoamericana, Guadalajara, ITESO, Barcelona-México, 1996; *Teoría de la sociedad*, Universidad de Guadalajara Universidad Iberoamericana ITESO, Guadalajara, 1993; *Sistemas sociales*, Anthropos México-Barcelona, 1998.

⁶⁴² DEWEY John, *Obras de Dewey III. Teorías sobre la educación (democracia y educación)*, Ediciones de la lectura, Madrid, 1926.

En un principio, la democracia desde un aspecto meramente formal o procedimental es concebida, de acuerdo con BOBBIO, como un conjunto de “reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos⁶⁴³”. Esta visión ha sido compartida casi de manera unánime por autores desde Schumpeter hasta Robert Dahl. Desde una visión de la teoría política podría resultar suficiente, sin embargo, la dinámica del Estado Social exige un replanteamiento del concepto de democracia constitucional desde un plano bidimensional: el formal y el sustantivo. Lo anterior ante los nuevos desafíos provenientes de la economía, las políticas de recorte, el populismo, entre otras⁶⁴⁴.

Autores como FERRAJOLI han criticado severamente el concepto de democracia procedimental o formal debido a que lo consideran reduccionista y carente de abarcar aquellos aspectos materiales en los cuales se encuentra involucrado el Estado Constitucional. La democracia no se reduce al aspecto de toma de decisiones en el mercado electoral porque la participación ciudadana no puede quedar reducida a este solo aspecto, sino que debe abarcar aquellas decisiones fundamentales para el Estado y sus ciudadanos; en tal sentido, la dimensión axiológica de la democracia se encuentra íntimamente vinculada con

⁶⁴³ BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 2003, p. 24. También pueden consultarse las obras: SARTORI Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México, 2003. SCHUMPETER, J. A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, Nueva York, 1942, p. 269.

⁶⁴⁴ BOVERO, Michelangelo, “¿Crepúsculo de la democracia?” en BOVERO, M. y PAZÉ, V. (Eds.) *La democracia en nueve lecciones*, Trotta, Madrid, 2014, pp. 15-28; CAMPS, V. (Ed.) *Democracia sin ciudadanos (La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales)*, Trotta, Madrid, 2012.

los derechos humanos⁶⁴⁵. La dimensión sustantiva se impone como límites al ejercicio del poder político mediante la creación de garantías a los derechos.

En síntesis, la democracia *sustantiva* busca el respeto y protección de los derechos fundamentales. Reconocidos politólogos y iusfilósofos se han referido a ella con distintas denominaciones tales como el “territorio inviolable”⁶⁴⁶, el “coto vedado”⁶⁴⁷ o la “esfera de lo indecidible”⁶⁴⁸. No obstante, lo importante aquí es advertir que este modelo democrático es innovador y más allá de los límites que nos ofrece el Estado de Derecho decimonónico, fortaleciendo de esta forma los principios de justicia social que rigen actualmente los Estados Constitucionales así como las medidas de acción afirmativa como instrumentos para alcanzar la igualdad.

No todos los autores coinciden en que la democracia constitucional deba contener aquellas decisiones como los derechos humanos. BOVERO, por ejemplo, ha advertido que el concepto de democracia sustantiva, entendido como una cláusula intangible y como parte de un pacto constitucional, restringe el propio significado de la designación de la fórmula histórica de la democracia política, la cual, en palabras del profesor italiano, está instituida y, al mismo tiempo, limitada

⁶⁴⁵FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón...*, op. cit., pp. 864-867.

⁶⁴⁶ BOBBIO, Norberto, “La Regla de la Mayoría: límites y aporías”, en FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José (compilador), *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 268-269

⁶⁴⁷ GARZÓN VALDÉS, Ernesto, “Algo más acerca del coto vedado” en *Doxa (Cuadernos de filosofía del derecho)*, no. 9, Universidad de Alicante, 1989, pp. 209-213.

⁶⁴⁸FERRAJOLI, Luigi, “La esfera de lo indecidible y la división de poderes”, en *Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, año 6, no. 1, 2008, pp. 337-343.

por una Constitución rígida⁶⁴⁹. Dicho en otras palabras, las libertades y derechos fundamentales no deben formar parte de la democracia, sino que estos han sido siempre precondiciones para el ejercicio de la misma⁶⁵⁰, cuestión que además de ser un problema gramatical conlleva cuestiones de fundamentación relevantes desde el plano de la teoría y la filosofía política⁶⁵¹. Al respecto, BOVERO también afirma: “hay democracia cuando todos aquellos a los que están dirigidas las decisiones colectivas tienen igual derecho-poder de participar, directa o indirectamente, en la formulación de esas decisiones”⁶⁵².

Asimismo, la propia escuela italiana se ha lanzado en contra de esta posición al afirmar que los derechos, entendidos como parte de la democracia constitucional, podrían convertirse en un instrumento insaciable, “devorador de la democracia, del espacio político y [...] de la autonomía moral de la cual los hacemos derivar⁶⁵³”, convirtiéndose la figura de la democracia sustantiva en una solución semántica⁶⁵⁴. Otros autores han lanzado agudas críticas en contra de este modelo, argumentando la ausencia de proyectos alternativos de sociedad donde se permita la deliberación por el sistema de mayoría⁶⁵⁵, lo cual implicaría

⁶⁴⁹ BOVERO, Michelangelo, “Democracia y derechos fundamentales”, *Isonomía* No. 16, Abril 2002, México, p. 31.

⁶⁵⁰ BOVERO, Michelangelo, “Derechos fundamentales y democracia en la teoría de Ferrajoli. Una acuerdo global y una discrepancia concreta”, en *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, DE CABO, A. y PISARELLO, G. (Eds.), Trotta, Madrid, 2005, pp. 215-242.

⁶⁵¹ BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Trotta, Madrid, 2002, p. 45.

⁶⁵² BOVERO, Michelangelo, *Derechos fundamentales y democracia*, cit., p. 239.

⁶⁵³ PINTORE, Ana, *Derechos insaciables*, en *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, cit., p. 243.

⁶⁵⁴ *Ibid.*, p. 250.

⁶⁵⁵ VITALE, Ermanno, “¿Teoría general del derecho o fundación de una república óptima? Cinco dudas sobre la teoría de los derechos fundamentales de Luigi Ferrajoli”, en *Los fundamentos de los derechos fundamentales...*, op. cit, p. 71.

una renuncia a lo que los ciudadanos de manera autónoma deciden hacer con los derechos, convirtiendo al principio democrático en una especie de mástil constitucional, como indica SALAZAR UGARTE⁶⁵⁶.

Las críticas sobre la superación del modelo de democracia formal hacia uno sustantivo parecen (a primera vista) estar bien formuladas, sin embargo, es importante advertir que hoy en día, como advierte el jurista Andrea GREPPI: “la constitucionalización del contenido sustancial de democracia sirve como baluarte defensivo contra el desmantelamiento del Estado Social en una época en la que la opinión dominante busca hacerse de los ideales igualitarios, abdicando frente a la lógica de un mercado que tiende a volverse autónomo respecto de la ética y la política, desembarazándose de cualquier clase de límite normativo⁶⁵⁷”.

La democracia constitucional, entendida bajo este doble tamiz, requiere de manera urgente garantías para evitar el paulatino desmantelamiento del Estado Democrático y Social de Derecho. Sin embargo, existen dos vías para lograrlo: la primera solución se encuentra en la actividad del Parlamento como órgano deliberativo por antonomasia de los Derechos a partir del diálogo y de procesos dialógicos que ayuden a formar consensos. La segunda vía, no muy aceptada por la mayor parte de los juristas en el mundo de tradición jurídico germana y de

⁶⁵⁶ SALAZAR UGARTE, Pedro, “Los límites a la mayoría y la metáfora del contrato social en la teoría democrática de Luigi Ferrajoli. Dos cuestiones controvertidas”, en CARBONELL, Miguel y otros, (comp.), *Garantismo, estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta, 2005, p. 442.

⁶⁵⁷ GREPPI, Andrea, “Democracia como valor, como ideal y como método”, en CARBONELL, Miguel y otros (comp.), *Garantismo, estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, op. cit., p. 346.

Tribunales Constitucionales, consiste en el activismo judicial para hacer efectivos estos derechos. La democracia, entendida de esta forma a través de los Tribunales, puede llevar a dos resultados divergentes: un *constitucionalismo fortísimo* o un *garantismo espurio*⁶⁵⁸; cada uno de ellos depende (naturalmente) de la concepción a la que tradicionalmente haya respondido históricamente cada una de estas instituciones (Parlamento y Tribunales). No cabe duda que la esfera de lo indecible puede estar sujeta a revisión frente a la jurisdicción constitucional, pero es responsabilidad de cada juez encontrar la correcta metodología para concretar hermenéuticamente los contenidos de cada derecho sin afectar o desnaturalizar la función legislativa.

Las acciones afirmativas son, sin duda alguna, un ejemplo de la labor legislativa que llevan a cabo los Parlamentos y el Ejecutivo con la finalidad de aminorar las desigualdades generadas como consecuencia de la actividad del Estado Liberal. Al Tribunal Constitucional, entendido como una institución encargada de la revisión y el control constitucional de las normas y actos del Estado, le corresponde hacer compatibles dichas medidas reparadoras con los valores y principios del Estado Constitucional, sin desnaturalizar la labor legislativa o violar el principio democrático y de separación de poderes, indispensable para toda relación armónica interinstitucional, así como para el sistema de partidos. Por ello es importante delimitar la naturaleza de dichas medidas así como la expansión

⁶⁵⁸ SALAZAR, P., AGUILÓ, J. *et. al.*, *Garantismo espurio*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009.

que han tenido en la última década como consecuencia de la potencialización del Estado Democrático y Social de Derecho, así como su garantía.

3.1 Las medidas de acción afirmativa como instrumentos para alcanzar la igualdad sustantiva en el Estado constitucional

La prohibición de no discriminación en contra de la mujer surge a mediados del siglo XX dentro del proceso de constitucionalización de los Derechos Humanos y tiene orígenes distintos: la jurisprudencia de Europa continental a través del Tribunal Constitucional Federal Alemán y el mundo anglosajón, a través de la aprobación de la enmienda XIV a la Constitución y las sucesivas resoluciones de la Corte Suprema de Estados Unidos⁶⁵⁹; mientras que en plano internacional, consta diversas declaraciones de derechos a favor de la mujer en contra de la discriminación.

En primer término, en los Estados Unidos de Norteamérica, como consecuencia de la XIV Enmienda, creada en aquel entonces para prohibir la no discriminación entre las personas de raza negra, se ha interpretado la “equal protection clause” o principio de igualdad a partir de la racionalidad de las diferencias legislativas a partir de la necesidad o un interés público, lo cual inició con asuntos sobre discriminación racial y paulatinamente fue extendiéndose al ámbito de la discriminación por razón de sexo.

⁶⁵⁹ DUCAT, Craig R., *Constitutional Interpretation*, Wadsworth, Cengage Learning, Boston, 2009, p. 1127.

DEVINS, Neal y DOUGLAS, Davison M. (Eds.), *Redefining equality*, Oxford University Press, Nueva York, 1998.

Hacia 1938, la Corte Suprema utilizó por primera vez el “equal protection clause” para invalidar políticas gubernamentales, situación que definió dicha institución como las “cláusulas sospechosas”, es decir, aquellas normas que tuvieran como propósito relegar a las minorías del proceso de deliberación pública. Entendiendo por minorías principalmente al ámbito racial y aquellos grupos histórica y socialmente desfavorecidos⁶⁶⁰. Aunque por otra parte, el test de escrutinio estricto para analizar dichas cláusulas sospechosas en la normatividad americana tendría que aguardar hasta los años setenta para su extensión en casos de discriminación por razón de sexo en contra de la mujer⁶⁶¹.

Las acciones afirmativas, como las define el derecho anglosajón, han sido creadas por el legislador para combatir los graves y agudos rezagos en materia de igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer. Esta figura recibió diversas críticas por autores tradicionales y reconocidos en el derecho constitucional mexicano, como Ignacio BURGOA, cuando explica la reforma al artículo 4º de la Constitución mexicana para incorporar el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, lo cual se puede leer en una de sus obras más estudiadas y comentadas por estudiantes y juristas en el país por largas décadas, mostrando una visión simplista, reduccionista y carente de un fundamento de filosofía política claro, denotando más bien que la complejidad del problema deviene no del fundamento,

⁶⁶⁰ United States v. Carolene Products, 304 U.S. 144, 153, n. 4; Railway Express Agency, Inc. v. New York, 336 U.S. 106 (1949). KOMMERS, D., FINN, J. *et. al.*, *American Constitutional Law (Essays, Cases, and Comparative Notes)*, Tomo II, ROWMAN & LITTLEFIELD PUBLISHERS, INC., Nueva York, 2009, p. 682.

⁶⁶¹ Reed v. Reed, 404 U.S. 71 (1971). Craig v. Boren, 429 U.S. 190 (1976).

sino únicamente de un aspecto gramatical y meramente formal al cual había estado acostumbrado el jurista mexicano durante casi todo el siglo XX.

La igualdad jurídica entre el hombre y la mujer ha existido en México desde hace varios lustros, por lo que su proclamación en la Ley Fundamental de la República resultó innecesaria. En efecto, desde el punto de vista civil, político, administrativo y cultural, la mujer ha tenido los mismos derechos y obligaciones que el varón, bastando la simple lectura de diferentes ordenamientos concernientes a dichas materias para corroborar este aserto...

La declaración dogmática que contiene el artículo 4 constitucional en el sentido de que el varón y la mujer “son iguales ante la ley”, es contraria a la condición natural de las personas pertenecientes a ambos sexos, pues como se acaba de demostrar, la igualdad legal absoluta entre ellas no puede jamás existir.⁶⁶²

Lo anterior resulta sumamente criticable, toda vez que el referido autor parte de una concepción errónea, formal y legalista, olvidándose que en la actualidad las nuevas exigencias de la modernidad han causado una profunda transformación en las estructuras políticas, económicas y sociales, para lograr no solamente la igualdad de oportunidades entre ambos sexos, sino de resultados efectivos. De esta manera, es importante advertir que para analizar el problema sobre la colisión entre los derechos de las mujeres y los derechos de los hombres, al momento de la implementación de medidas de acción positiva a favor de la mujer, es necesario conceptualizar en primer término la definición y alcances de aquellas, con el propósito de clarificar el término desde el plano del derecho constitucional y la filosofía jurídica.

⁶⁶²BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, Porrúa, México, 2004, p. 273.

La reforma electoral de febrero de 2014 reconfiguró las medidas de acción afirmativa a favor de la mujer desde el plano vertical, y posteriormente el Tribunal Electoral daría también paso a la paridad horizontal. Para tal efecto es oportuno precisar que la solución a este tipo de conflictos entre el principio constitucional de paridad de género y el derecho de autoorganización de los Partidos Políticos será analizada desde la óptica del principio de proporcionalidad como canon hermenéutico que emplea la jurisdicción constitucional electoral, toda vez que a partir de una debida ponderación entre ambos principios, es como se debe efectuar un adecuado balance entre ambos.

La legislación más avanzada en materia de igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres es la europea. España y Alemania se encuentran entre los primeros lugares en ofrecer oportunidades laborales y sociales para las mujeres. Los criterios de ambos países, así como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, servirán para comprender los modernos criterios que han servido para solucionar casos difíciles en aquellas latitudes. Existe una marcada diferencia entre el sistema europeo y el sistema americano de protección y defensa de los derechos de las mujeres. Mientras que el primer modelo cuenta con normas y directrices específicas para la defensa de estos derechos, en América Latina aún nos encontramos en una fase prematura de desarrollo de instrumentos para lograr la efectividad de los derechos.

En materia de Derechos Humanos la jurisdicción del Continente Americano reconoce la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), y de manera específica en cuestión de género la Convención Interamericana sobre Nacionalidad de la Mujer (Montevideo, 1933), la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (Bogotá, 1948), la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (Bogotá, 1948) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará, 1994).

En el sistema europeo se cuenta con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), especialmente el artículo 13; la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (UE), particularmente los artículos 21, 23, 24, 25, 26 y 33. A lo anterior se suman las distintas Directivas de la Comunidad Europea, entre las que destacan:

- La Directiva 2000/43/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DO L 180 de 19 de julio de 2000);
- La Directiva 2000/78/CE del Consejo, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303 de 2 de diciembre de 2000);

- La Directiva 2004/113/CE de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro; y
- La directiva 2006/54/CE del Parlamento y del Consejo relativa a la aplicación de igualdad de trato e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.

Por otra parte, en el sistema universal de defensa y protección para los derechos de la mujer existen:

- La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952);
- La Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1967);
- La Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado (1974);
- La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) (conocida como CEDAW por sus siglas en inglés), así como su Protocolo Facultativo y su recomendación sobre la protección de la maternidad; y
- El Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) Relativo a la Revisión del Convenio sobre la protección de la Maternidad.

Asimismo, otro de los instrumentos internacionales, fue la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres, celebrada en Pekín en el año de 1995, donde se reafirmó el compromiso celebrado con anterioridad en la Convención sobre la

Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979. En dicha Conferencia se abordó el problema de la discriminación *de facto* hacia las mujeres, sustentando que: “para la eliminación de la discriminación contra la mujer no basta un cambio jurídico”, sino que era necesario modificar los prejuicios y costumbres arraigados en una idea de inferioridad o superioridad basadas en el género⁶⁶³.

Precisamente, esta última cuestión referente a la igualdad real y efectiva entre los hombres y mujeres ha sido redefinida por la doctrina constitucional contemporánea de los derechos fundamentales. En la actualidad, la fórmula del *Estado Democrático y Social de Derecho* (presente en gran parte de las constituciones europeas, pero ausente en el texto fundamental mexicano) ha permitido la reinterpretación del clásico modelo de igualdad formal o legal que predominó por largos años en los Estados de Derecho durante gran parte del siglo pasado, la cual reducía la igualdad a un mero asunto de legalidad, dejando de lado las nuevas necesidades y problemas sociales que exigían a la jurisdicción constitucional resoluciones ajustadas a un modelo de Estado más equitativo.

Continuando con esta idea, la mayor parte de los criterios a nivel internacional y legislación comparada en el ámbito europeo se inclinan hacia una concepción sustancial de la igualdad entre hombres y mujeres, procurando, en

⁶⁶³ GARCÍA DEL REAL, Carlota Bustelo, “Progresos y obstáculos en la aplicación de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” en AA. VV. *La protección internacional de los derechos de la mujer tras la Conferencia de Pekín de 1995*, (Edición de Fernando M. Mariño Méndez), Instituto de Estudios Internacionales y Europeos <<Francisco de Vitoria>>-Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996, p. 34.

mayor medida, la plena efectividad entre los derechos de ambos. En el sistema alemán, por ejemplo, fue consagrado de manera expresa el principio de igualdad sustancial, a través de una reforma constitucional en el año de 1994, para quedar como sigue:

Artículo 3 [Igualdad ante la ley]

(1) Todas las personas son iguales ante la ley.

(2) El hombre y la mujer gozan de los mismos derechos. *El Estado promoverá la realización efectiva de la igualdad de derechos de las mujeres y los hombres e impulsará la eliminación de las desventajas existentes*⁶⁶⁴.

Sin duda alguna esto se refiere a las medidas de acción positiva que debe realizar el Estado para mejorar la situación de los grupos vulnerables que históricamente se han encontrado en desventaja ante otros, como es el caso de las mujeres. Dichas medidas implementadas por el Estado nacieron en el derecho norteamericano y tuvieron como principal inspiración la cláusula de igualdad contenida en la decimocuarta enmienda de la declaración de derechos de esa nación.

Desde esta visión anglosajona, las acciones afirmativas constituyen “cualquier medida, más allá de la simple terminación de una práctica discriminatoria, adoptada para corregir o compensar por una discriminación presente o pasada o para impedir que la discriminación se produzca en el

⁶⁶⁴ Señalamos con cursiva el texto añadido en la reforma.

futuro”⁶⁶⁵. De esta forma, las medidas de acción positiva deben contar con tres características o elementos esenciales⁶⁶⁶:

- Es indispensable que una persona se halle en una situación en desventaja por su pertenencia a determinado colectivo respecto del grupo dominante;
- La puesta en práctica de dicha medida deberá suponer un beneficio inmediato para esa persona o colectivo;
- Debe tener como objeto poner fin a la situación de desventaja en la que se encuentra determinado colectivo, es decir, reducir los niveles de desigualdad.

Desde la óptica del Tribunal Constitucional Español, para ÁNGELA FIGUERUELO es necesario aclarar distintos puntos en torno a las acciones afirmativas:

... La acción positiva parte del principio de igualdad y de la existencia de una situación social debilitada de la mujer a causa de prácticas y usos que no se han eliminado... buscan evitar que sigan prevaleciendo tratamientos desventajosos del colectivo femenino como regla general.

La acción positiva se legitima no en función de las características individuales de la persona beneficiaria, sino en función de su pertenencia a un colectivo determinado y discriminado...

Se distinguen dos clases de acciones positivas, las que consisten en medidas favorables para el grupo que pertenece al sexo femenino (que no perjudican al sexo masculino)... y luego, otras en las que la preferencia por el sexo

⁶⁶⁵ MARTÍN VIDA, María Ángeles, *Fundamento y límites constitucionales de las medidas de acción positiva*, (prólogo de Gregorio Cámara Villar), Civitas, Madrid, 2003, p. 35.

⁶⁶⁶ *Ibid.*, p. 39.

femenino se manifiesta por los pertenecientes a un grupo dejando en desventaja a los del otro grupo.⁶⁶⁷

Sin embargo, la adopción de nuevas concepciones de la igualdad también plantea una serie de desafíos mayores a la justicia constitucional, ya que en muchas ocasiones son recurridas ante los Tribunales cuestiones relacionadas con la colisión frente a otro principio constitucional, tal como sucede con las medidas de acción afirmativa y la autoorganización de los Partidos Políticos. La solución a la que han recurrido los Tribunales a este tipo de problemas ha sido el empleo del principio de proporcionalidad o la ponderación.

3.2 De la igualdad formal a la igualdad sustantiva en la jurisprudencia mexicana

La Suprema Corte de Justicia de la Nación actúa como Tribunal Constitucional en la interpretación del principio constitucional de la igualdad en el Estado constitucional mexicano. En este contexto, la *igualdad formal* ha sido definida en sede jurisdiccional como una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades (inclusive particulares)⁶⁶⁸, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente

⁶⁶⁷ FIGUERUELO, Ángela, "El discurso jurídico: la mujer en la Constitución Española", en FIGUERUELO, A., LÓPEZ, T. et. al. (Eds.) *Las mujeres en la Constitución Europea (Estudios multidisciplinares de género)*, Ediciones Universidad de Salamanca-Centro de Estudios de la Mujer-Universidad de Salamanca, Salamanca, 2005, pp. 26-27.

⁶⁶⁸ DERECHOS FUNDAMENTALES DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN. GOZAN DE EFICACIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVI, Enero de 2013; Tomo 1; Pág. 627. 1a. XX/2013 (10a.). Registro No. 2 002 504.

legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

Por otra parte, la *igualdad sustantiva o de hecho* radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos vulnerables gozar y ejercer tales derechos, situación que puede ocurrir desde el plano estructural e incluso institucional.⁶⁶⁹

Ahora bien, en lo que respecta a la igualdad sustantiva o material en aquellas situaciones diferenciadas, se requieren medidas de acción afirmativa o positiva (a partir de una interpretación del derecho internacional de los derechos humanos⁶⁷⁰) para revertir los efectos de la marginación histórica y/o estructural del grupo social relevante para colocar en un mismo nivel de oportunidades el goce y

⁶⁶⁹ DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 3, Febrero de 2014; Tomo I; Pág. 645. 1a. XLIV/2014 (10a.). Registro No. 2 005 529; DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 3, Febrero de 2014; Tomo I; Pág. 648. 1a. XL/2014 (10a.). Registro No. 2 005 531.

⁶⁷⁰ IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA O DE HECHO. FUNDAMENTO NORMATIVO DE LAS MEDIDAS TENDENTES A LOGRARLA. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 3, Febrero de 2014; Tomo I; Pág. 662. 1a. XLII/2014 (10a.). Registro No. 2 005 533.

ejercicio de los derechos humanos de los miembros de ciertos grupos sociales que histórica y tradicionalmente han sido objeto de discriminación.⁶⁷¹

Asimismo, ha sido reconocido el derecho a la igualdad sustantiva a fin de garantizar el derecho constitucional a la igualdad entre la mujer y el hombre y la prohibición de no discriminación⁶⁷², prohibiendo cualquier distinción de trato basada en el género, pero favoreciendo las medidas de acción afirmativa que procuren la dignidad de la persona humana, toda vez que se trata de distinciones objetivas y razonables⁶⁷³.

Por otro lado, el principio de igualdad ha sido configurado por el máximo Tribunal del país desde cinco dimensiones: interpretativa, integradora, limitativa, fundamentadora y sistematizadora. En este mismo sentido, el modelo de control de razonabilidad anglosajón sobre el principio de igualdad (*equal protection clause*) ha sido importado por la Suprema Corte mexicana para limitar la libertad

⁶⁷¹ DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 3, Febrero de 2014; Tomo I; Pág. 644. 1a. XLIII/2014 (10a.). Registro No. 2 005 528. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 3, Febrero de 2014; Tomo I; Pág. 647. 1a. XLI/2014 (10a.). Registro No. 2 005 530.

⁶⁷² DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XI, Agosto de 2012; Tomo 1; Pág. 482. 1a. CLXXVI/2012 (10a.). Registro No. 2 001 303; IGUALDAD JURÍDICA DEL HOMBRE Y LA MUJER PREVISTA EN EL ARTÍCULO 4o., PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES. Localización: [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Julio de 2007; Pág. 262. 1a. CLII/2007. Registro No. 172 019

⁶⁷³ IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XI, Agosto de 2012; Tomo 1; Pág. 487. 1a. CXLV/2012 (10a.).

configurativa del legislador a partir de sus efectos transversales,⁶⁷⁴ y posteriormente realizar el test de proporcionalidad entre medios y fines mediatos e inmediatos de una medida (legitimidad), necesidad y ponderación de los principios en colisión, con el propósito de que no resulte afectado el contenido esencial de otros derechos y así armonizarlos de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que se opone a entender que los derechos están en conflicto.⁶⁷⁵

Especial cuidado ha merecido la aplicación del principio de igualdad y no discriminación, a partir del empleo del principio de proporcionalidad cuando se trata del análisis de posibles categorías sospechosas –adaptadas del modelo anglosajón- (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), ya que en las mismas se requiere la aplicación del principio pro persona así como el referido análisis de escrutinio estricto de la norma sometida a examen por el juzgador.⁶⁷⁶

⁶⁷⁴ LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 19, Junio de 2015; Tomo I; Pág. 533. 1a. /J. 45/2015 (10a.). Registro No. 2 009 405.

⁶⁷⁵ IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 12, Noviembre de 2014; Tomo I; Pág. 719. 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.). Registro No. 2 007 923.

⁶⁷⁶ IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHS PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS", A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA

La jurisprudencia distingue dos tipos de discriminación por cuestiones de género: la directa e indirecta. La primera se presenta cuando la ley da a las personas un trato diferenciado ilegítimo; la discriminación indirecta, en cambio, se actualiza cuando la discriminación se genera como resultado de leyes, políticas o prácticas que, en apariencia son neutrales pero que impactan adversamente el ejercicio de los derechos de ciertos grupos o personas, ya sea que la afectación se produzca de iure o de facto.⁶⁷⁷ El Tribunal Constitucional mexicano ha determinado que los elementos de la discriminación indirecta son los siguientes:⁶⁷⁸

- 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral;
- 2) que afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo social; y
- 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar.

DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 12, Noviembre de 2014; Tomo I; Pág. 720. 1a. CCCLXXXIV/2014 (10a.). Registro No. 2 007 924. IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESCRITO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XIX, Abril de 2013; Tomo 1; Pág. 961. 1a. XCIX/2013 (10a.). Registro No. 2 003 284.

⁶⁷⁷ IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR CUESTIONES DE GÉNERO. PARA ANALIZAR SI UNA LEY CUMPLE CON ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, DEBE TENERSE EN CUENTA QUE LA DISCRIMINACIÓN PUEDE SER DIRECTA E INDIRECTA. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 10, Septiembre de 2014; Tomo I; Pág. 579. 1a. CCCVI/2014 (10a.). Registro No. 2 007 338; IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO. EL ARTÍCULO 4.99 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO NO VULNERA DIRECTA O INDIRECTAMENTE AQUEL DERECHO FUNDAMENTAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 3 DE MAYO DE 2012). Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 10, Septiembre de 2014; Tomo I; Pág. 580. 1a. CCCVII/2014 (10a.). Registro No. 2 007 339.

⁶⁷⁸ DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 11, Octubre de 2014; Tomo I; Pág. 603. 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.). Registro No. 2 007 798. IGUALDAD. DEBE ESTUDIARSE EN EL JUICIO DE AMPARO EL CUMPLIMIENTO A DICHA GARANTÍA SI SE ADVIERTE QUE LA NORMA GENERA UN TRATO DESIGUAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA. Localización: [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXII, Diciembre de 2010; Pág. 167. 1a. CX/2010. Registro No. 163 334.

Para efectuar el anterior procedimiento hermenéutico se requiere la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados, así como la acreditación empírica sobre la afectación o desventaja producida en relación con los demás⁶⁷⁹, es decir, una diferencia de trato realizada a partir de un análisis de las normas tanto del orden jurídico nacional como internacional.⁶⁸⁰ Entendiendo diferencia de trato aquellas distinciones arbitrarias contrarias a la razonabilidad, proporcionalidad y objetividad incompatibles con el sistema nacional e internacional de los Derechos Humanos.⁶⁸¹ Este procedimiento se efectúa mediante una comprobación de dos normas o hipótesis jurídicas iguales y por tanto, comparables.⁶⁸²

En este contexto, el test de escrutinio estricto de igualdad tiene como finalidad determinar la correspondencia de las limitaciones con este principio, a fin

⁶⁷⁹ IGUALDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LOS QUE SE ALEGUE VIOLACIÓN A DICHO PRINCIPIO, SI EL QUEJOSO NO PROPORCIONA EL PARÁMETRO O TÉRMINO DE COMPARACIÓN PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XI, Agosto de 2012; Tomo 1; Pág. 488. 1a. CXLIX/2012 (10a.). Registro No. 2 001 342. E

⁶⁸⁰ IGUALDAD JURÍDICA. EL JUZGADOR, AL ANALIZAR DIFERENCIAS DE TRATO, NO ESTÁ LIMITADO A TOMAR EN CUENTA SÓLO LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO NACIONAL. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XX, Mayo de 2013; Tomo 1; Pág. 540. 1a. CXL/2013 (10a.). Registro No. 2 003 582.

⁶⁸¹ IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XX, Mayo de 2013; Tomo 1; Pág. 541. 1a. CXXXIX/2013 (10a.). Registro No. 2 003 583.

⁶⁸² IGUALDAD. PARA EXAMINAR LOS PLANTEAMIENTOS SOBRE LA VIOLACIÓN A ESE DERECHO HUMANO, NO SE REQUIERE LA APLICACIÓN DE TODOS LOS PRECEPTOS JURÍDICOS COMPARADOS. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 3, Febrero de 2014; Tomo I; Pág. 664. 1a. LV/2014 (10a.). Registro No. 2 005 629; IGUALDAD. LAS VIOLACIONES A LA GARANTÍA RELATIVA SON REPARABLES MEDIANTE LA EQUIPARACIÓN DE LOS SUPUESTOS DE HECHO COMPARADOS. Localización: [TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVII, Junio de 2008; Pág. 442. 2a. LXXXIII/2008. Registro No. 169 488.

que no resulten ilegítimas, innecesarias y desproporcionales⁶⁸³. Las reglas o requisitos de esta herramienta argumentativa se encuentran contenidos en las jurisprudencias de la Primera Sala: 55/2006⁶⁸⁴ y 37/2008.⁶⁸⁵

En primer término, la legitimidad de las limitaciones se refiere a alguna de las hipótesis contempladas en el artículo 1º, último párrafo, de la Constitución federal, es decir, aquellos temas relacionados con el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Para tal propósito el juez constitucional se encuentra obligado a analizar la intensidad o impacto que podría tener en el derecho a la igualdad afectado⁶⁸⁶.

El escrutinio estricto que lleva a cabo el juez constitucional ha sido calificado por la Suprema Corte de Justicia mexicana como respetuoso del

⁶⁸³ IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES. Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIV, Agosto de 2011; Pág. 33. P. VIII/2011. Registro No. 161 302.

⁶⁸⁴ IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. Semanario Judicial de la Federación XXIV, septiembre de 2006, p. 75.

⁶⁸⁵ IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, abril de 2008, p. 175. Esta última jurisprudencia está compuesta por dos de los amparos de la anterior jurisprudencia (988/2004 y 846/2006).

⁶⁸⁶ ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN. Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIV, Agosto de 2011; Pág. 5. P. /J. 28/2011. Registro No. 161 310.

principio de separación de poderes, especialmente el democrático, toda vez que a pesar de que incide en el margen que tiene el legislador o en la actuación de la autoridad administrativa para configurar limitaciones a los derechos humanos. En tal sentido, el Tribunal mexicano, al igual que el norteamericano, ha distinguido entre un juicio de razonabilidad estricto y uno débil, como aquellas normas con efectos económicos o tributarios cuya intensidad de análisis es débil, con el propósito de no vulnerar la libertad política del legislador en campos como el económico, donde la propia Constitución federal establece una amplia capacidad de intervención del propio Estado⁶⁸⁷.

En este sentido, cada norma que se considere que pudiere vulnerar el derecho a la igualdad debe seguir una serie de fases o pasos que permita efectuar este análisis a fin de evitar la arbitrariedad judicial. En primer lugar, es necesario elegir el término de comparación apropiado que permita comparar a los sujetos destinatarios de la norma y si los mismos se encuentran en un mismo plano de situación de igualdad en relación con otros de diverso régimen y si el trato que reciben (con base en el parámetro de comparación) es diferente⁶⁸⁸. Se supera esta fase cuando al hacer la comparación respectiva los sujetos comparados sean tratados de manera desigual, de lo contrario el test concluye aquí.

⁶⁸⁷ ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES. Localización: [J]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, Noviembre de 2006; Pág. 29. 1a. /J. 84/2006. Registro No. 173 957.

⁶⁸⁸ IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. EL ANÁLISIS DE DICHOS PRINCIPIOS NO PUEDE REALIZARSE A PARTIR DE LO QUE ESTABLECE UNA MISMA DISPOSICIÓN EN DOS MOMENTOS DISTINTOS. Localización: [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, Abril de 2011; Pág. 309. 1a. LV/2011. Registro No. 162 364; IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO. Localización: [J]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XX, Octubre de 2004; Pág. 99. 1a./J. 81/2004. Registro No. 180 345.

La segunda fase o etapa consiste en determinar si dicha distinción legislativa o administrativa persigue una finalidad constitucionalmente válida o legítima (adecuación). Es decir, el margen que tiene el legislador (fines) para contemplar en una norma limitaciones resulta constitucionalmente admisible cuando no contraría alguno de los supuestos antes referidos, contenidos en el último párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal.

Ahora bien, en este análisis el juzgador está obligado a estudiar si la diferenciación objeto de cuestión es adecuada para el logro del fin legítimo buscado por el legislador o la autoridad, es decir, que dicha finalidad sea capaz de causar su objetivo a través de medios necesarios e idóneos (subprincipio de necesidad o idoneidad). Por tal motivo, una medida legislativa o administrativa cumple con dicho propósito cuando contribuye a obtener su fin inmediato. No obstante, cuando se trate de alguna de las prohibiciones concretas antes referidas, será necesario analizar con mayor intensidad la adecuación.

Por último, será necesario determinar si la medida tomada por la autoridad resulta proporcional, es decir, si en un ejercicio hermenéutico de ponderación de bienes o principios, guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, es decir, un análisis entre las ventajas y desventajas de la norma, con el propósito de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos. En este contexto será necesario comprobar si el trato desigual resulta tolerable, teniendo

en cuenta el fin perseguido, es decir, mientras más alta jerarquía se tenga, mayor puede ser la diferencia⁶⁸⁹.

Ahora bien, tanto la Suprema Corte mexicana⁶⁹⁰ como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁶⁹¹ han reconocido la metodología con base en la perspectiva de género para el acceso efectivo a la justicia de manera interseccional. Este método tiene su fundamento en un concepto de igualdad material o sustantiva⁶⁹² y con base en las pautas hermenéuticas de proporcionalidad y razonabilidad⁶⁹³. Los pasos o fases a seguir para resolver la cuestión jurídica a dilucidar son los siguientes: La revisión de los hechos que dieron origen a la controversia; definir el contexto en que tales hechos se desenvuelven y las condiciones específicas de las personas involucradas en el conflicto, a partir de la categoría género, así como determinar el derecho y la jurisprudencia aplicable (nacional e internacional) al caso⁶⁹⁴.

⁶⁸⁹ IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA. Localización: [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Abril de 2010; Pág. 427. 2a./J. 42/2010. Registro No. 164 779.

⁶⁹⁰ SCJN, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*, México, 1ª ed., 2013, pp. 79-80.

⁶⁹¹ Ver: Séptimo Considerando, Apartado 3 del expediente identificado con la clave: SUP-REC-936/2014 y acumulados. Consultable en <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2014/REC/SUP-REC-00936-2014.htm>

⁶⁹² Figueruelo Burrieza, Ángela, "La igualdad compleja en el constitucionalismo del siglo XXI. Referencia especial a la no discriminación por razón de sexo" en: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número conmemorativo, Sexagésimo Aniversario, 2008, pp. 245-271. Balaguer Callejón, Ma. Luisa, *La construcción jurídica del género*, Cátedra, Madrid, 2005.

⁶⁹³ SCJN, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*, México, 1ª ed., 2013, p. 62.

⁶⁹⁴ ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 4, Marzo de 2014; Tomo I; Pág. 523. 1a. C/2014 (10a.). Registro No. 2 005 793.

En este sentido, la perspectiva de género en la administración de justicia obliga a todas las autoridades a interpretar una norma tomando en cuenta los principios ideológicos que sustentan la misma, así como la forma en que podrían afectar de manera diferenciada a hombres y mujeres en una problemática concreta.⁶⁹⁵ En tal sentido, el juzgador debe considerar las situaciones de desventaja que tienen las mujeres, sobre todo cuando es factible que existan factores que potencialicen su discriminación, como lo pueden ser las condiciones de pobreza y barreras culturales y lingüísticas⁶⁹⁶.

3.2.1 Medidas de acción afirmativa en materia electoral para alcanzar la paridad de género: primera fase de reformas 1997-2009

Las medidas de acción afirmativa para garantizar la paridad de género en los órganos de representación política datan del año de 1993, como consecuencia de una serie de procesos de reforma legal al antiguo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue: “Los partidos políticos, promoverán en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de la postulación a cargos de elección popular”. En la Iniciativa original presentada ante la Cámara

⁶⁹⁵ PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. SU SIGNIFICADO Y ALCANCES. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 3, Febrero de 2014; Tomo I; Pág. 677. 1a. XXIII/2014 (10a.). Registro No. 2 005 458; ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. TODOS LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PAÍS DEBEN IMPARTIR JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 4, Marzo de 2014; Tomo I; Pág. 524. 1a. XCIX/2014 (10a.). Registro No. 2 005 794.

⁶⁹⁶ IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA. Localización: [TA]; 10a. Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación; P. XX/2015 (10a.); Publicación: Viernes 25 de Septiembre de 2015 10:30 h. 1. Registro No. 2 009 998.

de Diputados se puede apreciar la preocupación incipiente de los legisladores por incorporar un criterio un tanto tímido sobre la “promoción y participación política de las mujeres”.

En lo relativo al artículo 175, referente a los actos preparatorios de la elección y del procedimiento de registro de candidatos, facultad exclusiva de los partidos políticos, se ha considerado conveniente y sano para la vida política del país señalar, en un párrafo expreso, que cada partido político debe ampliar y estimular la participación de las mujeres como candidatos a los puestos de elección popular, en reconocimiento a su presencia en la integración de la sociedad mexicana y su participación en la vida económica, política y social del país⁶⁹⁷.

Tiempo después se reformó por adición la fracción XII, transitoria del artículo 5 de esa misma legislación, para quedar de la siguiente manera: “Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a Diputados y Senadores no excedan el 70 por ciento para un mismo género; asimismo, promoverán la mayor participación política de las mujeres.” Cabe señalar que esta propuesta no era la inicial que se presentó ante la Cámara de origen, sino que fue producto del desarrollo posterior de la iniciativa original, tal como consta en el Diario de Debates en la Cámara de Senadores, quien a través de la Senadora MARÍA ELENA CHAPA manifestó, en nombre de las mujeres, lo siguiente:

⁶⁹⁷ Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de cinco iniciativas con proyecto de decreto que reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cámara de Diputados, México, 9 de Septiembre de 1993.

...

Las mujeres hemos mantenido una actitud leal y honesta frente a las organizaciones partidistas; realizamos actividades políticas de todo orden, pero sobre todo hemos sido activistas consumadas en las contiendas electorales, pero muy pocas hemos tenido oportunidad de acceder a las decisiones, tanto en nuestros partidos como en los cargos de elección popular, la historia, la educación y la cultura mexicana se ha fincado en un trato preferencial para los varones y discriminatorio para las mujeres; empezar a reconocerlo es dar un primer paso para el cambio.

...

Las acciones afirmativas son herramientas transitorias encaminadas a eliminar las desigualdades y los desequilibrios en las oportunidades, son mecanismos reconocidos por la Organización de Naciones Unidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer, ratificada ya por más de 100 naciones, entre ellas México, lo hizo en 1981, señala la adopción por los Estados partes de medidas especiales de carácter temporal, encaminadas a acelerar la desigualdad de facto entre el hombre y la mujer, no se considera discriminación. Estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad, de oportunidad y de trato. Para las Naciones Unidas, discriminación es toda distinción, exclusión o preferencia, que tenga por objeto resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

...

Las acciones afirmativas o acciones positivas para la igualdad, llamadas también sistemas de cuotas o sistemas de cupos o discriminaciones positivas, están en los reglamentos partidistas de 33 países en variación del 20 al 50 por ciento. En América Latina destaca Argentina con el 30 por ciento, donde las legisladoras demandaban una reparación histórica, o Brasil, Paraguay, República Dominicana y Perú, entre otros. Países con la meta mundial para el año 2005 según el resolutivo de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer que firmó nuestro país, realizada esta conferencia en Pekín, China, que significa

lograr el 50 por ciento de las oportunidades políticas para ese año 2005 lo son Canadá, Finlandia, Francia, Suecia, entre otros.

...

Establecer una acción afirmativa significa un medio para aumentar rápidamente el número de candidatas que aprendan previa capacitación el oficio político. Garantiza la presencia de las mujeres y su influencia política en las decisiones. El debate continúa, es ya un logro, pues las mujeres no estamos usualmente ni en el debate ni en las negociaciones políticas nacionales. Pasar de la igualdad de trato a la igualdad de oportunidades de las buenas intenciones y del discurso a los hechos, en el empleo, la salud, la educación, el combate a la pobreza y la política, acorta la distancia de las asimetrías.

...

El ejercicio del poder y la toma de decisiones, incluida la revisión de la legislación que obstaculiza la participación plena de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural, la asumió ya el Programa Nacional de la Mujer. Somos, por último, el 51 por ciento de la población, y el 53 por ciento del padrón electoral. Queremos pasar de la mesa de la cocina a las mesas de las negociaciones. Queremos eliminar los techos de cristal. Pretendemos avanzar real y efectivamente en las oportunidades políticas. Reconocemos que el COFIPE plasmó un primer esfuerzo de acción afirmativa. Otros hombres, otras mujeres, avanzarán en la ley, en el futuro...⁶⁹⁸

Tal como se desprende de la participación legislativa, el avance en la composición equilibrada de los puestos de representación popular era lento, pero la consagración por primera vez en la historia legislativa del país de una especie de acción afirmativa al interior de los Estatutos de los Partidos Políticos resultaba beneficiosa, no obstante, de que su aplicación es puesta en duda, debido a su

⁶⁹⁸ CÁMARA DE SENADORES, Procesos Legislativos, Discusión, Gaceta Parlamentaria, México, 19 de noviembre de 1996.

tímida redacción en forma de sugerencia hacia los Partidos del propio sistema, aunado al hecho que en aquel entonces, no existían aún órganos jurisdiccionales que permitieran la revisión del cumplimiento de los requisitos de paridad de género en las candidaturas, motivo por el cual el principio de paridad de género en la representación política podía ser más efectivo, pero a través de cuotas que los propios Partidos al interior de su vida interna pudieran incluir, como el Partido de la Revolución Democrática, que estableció como acción afirmativa el 30% como mínimo de participación política desde mediados de los años noventa; o el propio Partido Revolucionario Institucional, con la prohibición para cargos de dirigencia del Partido con una proporción no mayor del 70% de un mismo género.

La siguiente fase de reformas se da en 2002, con la inclusión de una cuota de género en el artículo 175-A del COFIPE, y el establecimiento de reglas concretas para su cumplimiento, como se explica enseguida. Cabe señalar que esta es la primera ocasión que el legislador incluye una cuota de género en materia de participación política, por lo que la configuración a este diseño es el punto de partida de la configuración normativa que será motivo de análisis en la segunda parte de esta investigación.

ARTÍCULO 38.1...

s) Garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas; y

ARTÍCULO 175...

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a

cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

ARTÍCULO 175-A

De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género.

ARTÍCULO 175-B

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político.

ARTÍCULO 175-C

1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 175-A y 175-B, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública.

2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

3. Quedan exceptuadas de lo señalado en los numerales 1 y 2 del presente artículo las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.⁶⁹⁹

Como se desprende de la legislación transcrita, la primera regla establecida por el legislador en el COFIPE es la consagración expresa de una cuota de género, de no más del 70% de cualquiera de los géneros de candidatos *propietarios*. Cabe hacer hincapié en esta última regla, toda vez que uno de los primeros asuntos derivados de la interpretación en la composición de listas equilibradas para las candidaturas del Senado de la República, fueron como consecuencia de la interpretación de este último concepto por la Sala Superior del TEPJF.

Ahora bien, la segunda regla en materia de listas cerradas que deberían presentar los Partidos Políticos consistía en la presentación alternada de una candidatura de género distinto dentro de las tres primeras opciones. Además de lo anterior cabe recalcar el blindaje de la norma a través de las facultades otorgadas por el IFE para negar el registro de las candidaturas en caso de incumplir con la postulación de las mismas. En la exposición de motivos de la Iniciativa presentada por el PRD, el legislador hace hincapié en la necesidad concreta de legislar a favor de las medidas de acción afirmativa, con el firme propósito de recuperar los espacios que han sido ignorados en perjuicio de las mujeres, e incluso

⁶⁹⁹ DECRETO por el que se adiciona el numeral 1 del artículo 4o.; se reforma el numeral 3 del artículo 175; se adicionan un artículo 175-A, un artículo 175-B y un artículo 175-C; se adicionan dos incisos al párrafo 1 y se reforma el párrafo 3 del artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Se deroga el artículo transitorio Vigésimo Segundo del Artículo primero del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en DOF, publicado el 22 de noviembre de 1996.

estableciendo una temporalidad mínima de cinco procesos electorales posteriores a la aprobación de la iniciativa:

...

5.- En el afán de que las mujeres puedan acceder en igualdad de condiciones con los varones a los cargos de elección y representación popular, para que éstas se encuentran proporcionalmente representadas en las altas esferas de toma de decisiones de sus países, en diversos instrumentos jurídicos emanados de la ONU se propone que los países miembros adopten acciones afirmativas para conseguir que haya un número cada vez mayor de mujeres con mejor preparación en dichos espacios decisorios.

7.- Por lo anterior resulta menester considerar a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en vigor en México, desde el 3 de septiembre de 1981, siendo que en su artículo 2, inciso E se compromete a los Estados parte a tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer; y en su correlativo 3° se indica que los Estados parte tomarán, en todas las esferas y en particular en la política, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo para asegurar y garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres. Como Estado parte de esta Convención, México está obligado a instrumentar acciones que garanticen una mayor y mejor participación de las mujeres en las altas esferas de la toma de decisión, y por tanto, en la vida política nacional.

...

14.- Con el conocimiento previo de que una mayor participación de las mujeres en la vida política del país requiere de normas igualitarias, de su inclusión de manera equitativa en todos los escenarios en los que se fragua la vida política del país, así como de la implementación de acciones afirmativas, la presente reforma se inscribe en la búsqueda de una auténtica igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. En ese sentido, el decreto establece en un artículo transitorio la temporalidad de las acciones afirmativas, señalando que se aplicarán estas, por lo menos para la celebración de los cinco procesos electorales federales siguientes a su entrada en vigor.

...

a) La iniciativa formulada pretende introducir reformas al COFIPE a fin de avanzar en la ejecución de acciones afirmativas tendentes a erradicar la discriminación hacia las mujeres en los cargos de elección popular. Así como introducir el concepto de equidad entre los géneros como un derecho ciudadano, que permita en el corto plazo dar un trato más equitativo a las mujeres.

...

h) A juicio de las y los legisladores de las Comisiones encargadas de elaborar el presente dictamen, *el hecho de que las mujeres mexicanas estén en posibilidad de verse debidamente representadas de manera proporcional al porcentaje que ocupan dentro de la población nacional, significa no solamente el pleno reconocimiento a los derechos ciudadanos y políticos de las mujeres, sino una acción afirmativa que viene a subsanar la discriminación por cuestiones de género que se da dentro de las listas de candidatos para ocupar puestos de representación proporcional.*⁷⁰⁰ (Las cursivas son propias)

Es importante referir que esta es la primera y única reforma que se impulsa solamente con el propósito de incluir una acción afirmativa en la legislación mexicana, sin necesidad de realizar alguna otra modificación adicional al sistema electoral, es decir, el único propósito expreso del legislador en esta ocasión era incluir una medida de acción afirmativa a favor de la mujer, mediante la inclusión de una cuota electoral que abriera la participación política de la mujer. Sin embargo, es importante manifestar también que uno de los fundamentos del propio legislador parte de la idea de representación censitaria, más allá del

⁷⁰⁰ Cámara de Diputados, *Dictamen Legislativo del DECRETO por el que se adiciona el numeral 1 del artículo 4º; Se reforma el numeral 3 del artículo 175; se adicionan un artículo 175-A, un artículo 175-B y un artículo 175-C; se adicionan dos incisos al párrafo 1 y se recorren en su orden los incisos a partir del a) y se reforma el párrafo 3 del artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Se deroga el artículo transitorio Vigésimo Segundo del artículo primero del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Gaceta Parlamentaria, México, 30 de abril de 2002.

fundamento de la igualdad como principio constitucional y valor fundante del ordenamiento jurídico, ya que en el Dictamen transcrito, como se lee en la última parte, era la intención del legislador alcanzar una representación equilibrada de la mujer de acuerdo con el último censo poblacional.

Las dos grandes reformas que han sido reseñadas son el preámbulo de dos cambios constitucionales posteriores de mayor envergadura, donde se plasmó por primera vez la paridad de género a nivel constitucional para dotar de igualdad de oportunidades a la mujer en materia de representación política. También es oportuno precisar que ambas reformas forman parte de todo un paquete de cambios estructurales e institucionales que se dieron al interior del INE y el TEPJF, como consecuencia de graves deficiencias y crisis institucionales, pasadas las elecciones de 2006 y 2012, respectivamente.

Es decir, se encuentran enmarcadas dentro de un proceso de transformación institucional donde el otrora IFE adquiría cada vez mayor protagonismo y asumía su papel como árbitro de las decisiones electorales. Es oportuno manifestar que ha sido común en México, que después de cada gran crisis institucional poselectoral existiese una nueva reforma para transformar a las instituciones electorales, como será expuesto a continuación en la siguiente sección, se trata de dos reformas trascendentales: 2007-2008⁷⁰¹ y 2014, que

⁷⁰¹ CÓRDOVA, Lorenzo y SALAZAR, Pedro (Coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, TEPJF, México, 2008.

responden puntualmente a dos crisis generadas después de las elecciones presenciales de 2006 y 2012 respectivamente.

3.2.2 Medidas de acción afirmativa en materia electoral para alcanzar la paridad de género: segunda fase de reformas 2008-2015

La reforma electoral de 2008 abrogó el antiguo COFIPE para crear uno nuevo. Se trató de una reforma orgánica integral que rediseñó las funciones del IFE a partir del otorgamiento de nuevas facultades que antes no tenía, tales como la fiscalización a los Partidos Políticos, la distribución del tiempo aire en radio y televisión, así como los recursos económicos, y el tema de la regulación de un nuevo modelo de comunicación política donde se delimitaron las funciones sancionadoras del IFE y el TEPJF, para convertirlos en una especie de organismos que vigilaran en el marco del nuevo modelo de comunicación política, el cumplimiento al nuevo catálogo de infracciones a las disposiciones del nuevo Código⁷⁰².

En lo que respecta a la equidad de género en materia de participación política de la mujer, es oportuno destacar que no hay cambios significativos en relación con la legislación anterior, toda vez que se conservó la cuota de género de no permitir más del 60% de candidatos de un mismo género, pero con la diferencia que ahora se incluye el escalonamiento de candidaturas en las listas

⁷⁰² IFE, *Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales (Documento de difusión con fines informativos Instituto Federal Electoral)*, IFE, México, 2008; *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*, Centro para el Desarrollo Democrático Instituto Federal Electoral, México, 2008.

cerradas en el sistema de representación proporcional, propuesto por los Partidos Políticos en al menos dos lugares escalonados dentro de un tramo de cinco candidatos, situación que es reconocida por los legisladores en la propia Exposición de Motivos respectiva:

En materia de equidad de género, el COFIPE bajo estudio y dictamen propone ir más lejos en lo avanzado por anteriores reformas. Para tal efecto se propone que en las listas de candidatos plurinominales, el criterio de equidad de género se traduzca en al menos dos lugares escalonados dentro de cada tramo de cinco candidatos, lo que significa llevar la norma a un 60 por ciento máximo de candidatos de un mismo género, y 40 por ciento para el otro; lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que los partidos políticos tengan establecidos en sus respectivos estatutos.⁷⁰³

Luego entonces, la reforma legislativa quedó de la siguiente manera, estableciendo, como se anticipó, una configuración de candidaturas por ambos principios (mayoría y representación proporcional) de forma más o menos paritaria, pero haciendo hincapié en la actuación de la autoridad administrativa (IFE) para hacer cumplir estos mandatos sobre equidad.

Artículo 218

1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.
2. Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un

⁷⁰³ Cámara de Diputados. DICTAMEN de la Comisión de Gobernación con proyecto de decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Gaceta Parlamentaria, 11 de diciembre de 2007.

propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

4. En el caso de que para un mismo cargo de elección popular sean registrados diferentes candidatos por un mismo partido político, el secretario del Consejo General, una vez detectada esta situación, requerirá al partido político a efecto de que informe al Consejo General, en un término de 48 horas, qué candidato o fórmula prevalece. En caso de no hacerlo se entenderá que el partido político opta por el último de los registros presentados, quedando sin efecto los demás.

Artículo 219

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

Artículo 220

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

Artículo 221

1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 219 y 220, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para

que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública.

2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

Sin existir otra cuestión de relevancia, la última reforma que ha sido motivo de debate en el último año es la de 2014. Se precisó con antelación que este cambio institucional obedece a una serie de fenómenos institucionales de crisis como consecuencia de la elección presidencial de 2012, donde la principal debilidad institucional residió en la pretendida falta de fiscalización de los recursos del Partido Político ganador de aquella elección⁷⁰⁴, a pesar del buen panorama internacional que proyectaron hacia el exterior las instituciones electorales.⁷⁰⁵

La reforma electoral de 2014, en materia de cuotas de género para garantizar la paridad electoral, consistió en una serie de reformas a la Constitución y la nueva LEGIPE, para introducir medidas más eficaces. La nueva legislación quedó como sigue:

Artículo 232.

...

⁷⁰⁴ El 19 de febrero de 2015, el TEPJF resolvió en el expediente: SUP-RAP-165/2013 (Caso MONEX), donde determinó que no existían elementos de prueba para determinar algún tipo de responsabilidad por compra de votos (coacción en el electorado), relacionados con la entrega en especie de tarjetas a militantes del Partido ganador de la elección presidencial de 2012.

⁷⁰⁵ UNIÓN EUROPEA, *EU election Expert Mission Mexico*, Informe Final, Elecciones generales de 1 de junio de 2012.

2. Las candidaturas a diputados y a senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.
3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.
5. En el caso de que para un mismo cargo de elección popular sean registrados diferentes candidatos por un mismo partido político, el Secretario del Consejo General, una vez detectada esta situación, requerirá al partido político a efecto de que informe al Consejo General, en un término de cuarenta y ocho horas, qué candidato o fórmula prevalece. En caso de no hacerlo se entenderá que el partido político opta por el último de los registros presentados, quedando sin efecto los demás.

Artículo 233.

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución y en esta Ley.

Artículo 234.

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo

género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

Existen algunas diferencias sustanciales de la actual legislación con las anteriormente analizadas. La primera diferencia más importante, es la paridad absoluta de ambos géneros en la postulación de candidaturas. Destaca, asimismo, la obligación hacia los Partidos Políticos de postular alternadamente a candidatos de un mismo género (propietario y suplente) en listas cerradas. Por último, la eliminación de la excepción de cláusula democrática cuando los Estatutos de los Partidos Políticos así lo contemplen tratándose de candidaturas democráticamente electas. Lo anterior se proyecta de manera muy clara en la Exposición de Motivos de la Iniciativa presentada por la mayor parte de las bancadas partidistas en la Cámara de Senadores el 7 de marzo de 2013⁷⁰⁶.

Ahora bien, la representación política tiene que ver en lo absoluto con la equidad de género debido a que la inclusión de cuotas contrarresta la asimetría que existe entre hombres y mujeres en la ocupación de cargos de representación política en los parlamentos, congresos o asambleas legislativas. Esta representación la podemos dividir en dos categorías: la representación descriptiva y la representación sustantiva; la primera sólo se basa en el incremento del número de mujeres en puestos electivos; la segunda es la representación de los intereses de los representados, dando pauta a que los intereses de las mujeres se encuentren en resoluciones legislativas y en políticas públicas.

...

Sin embargo, las cuotas de género son una condición necesaria pero no suficiente; debemos observar que esta medida es temporal y tienen un

⁷⁰⁶ La reforma electoral se compone de 36 Iniciativas de Ley de distintas bancadas legislativas. Se tratará en este apartado de sintetizar las más relevantes para el Dictamen Legislativo.

diferente trato legal, aunque reconocemos que gracias a este mecanismo sí se ha incrementado el número de mujeres en los cargos de elección popular “los resultados del proceso electoral federal de 2009 indican que el efecto de la reforma a las cuotas de género fue acotado y mixto.

...

Las cuotas constituyen una acción afirmativa que se apoya en el principio jurídico de discriminación positiva, es decir, todas aquellas acciones que pretenden establecer políticas que son dirigidas a reducir o eliminar las prácticas discriminatorias en contra de ciertos sectores. Su propósito es compensar a estos sectores recibiendo un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos, servicios o bienes mejorando su calidad de vida. Debemos tener claro que el éxito de las cuotas de género, depende en gran parte de un contexto institucional favorable; no es suficiente asegurar la presencia de mujeres en las listas partidarias, se necesita una serie de elementos para que también se aumente su número de elección y de esta forma tener acciones positivas que se materialicen en el terreno político-electoral.

...

Derivado de las adecuaciones que se realizan para fortalecer la cuota de género y con ello potenciar la equidad de la representación política en las Cámaras, resulta necesario definir en el artículo 219 qué se entenderá por subrepresentación. Creemos necesario establecer un referente para la autoridad electoral a efecto de que determine cuando un género estará subrepresentado en las Cámaras del Congreso; para ello se propone establecer una relación porcentual entre el porcentaje de hombres y mujeres inscritos en el padrón electoral y el número de estos en las Cámaras de Senadores y Diputados.

...

Para determinar que existe una subrepresentación se deberán comparar estas cifras con el número de escaños o curules que ocupan cada uno de los géneros dentro de las Cámaras, por ejemplo, en este momento el porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados es de 37% mujeres (183 legisladoras) versus el 63% hombres (317 legisladores), entre estas cifras no hay paridad, pues uno de los géneros se encuentra por debajo del 45%, por lo tanto, en los

próximos comicios la autoridad electoral deberá ordenar que las solicitudes de registro que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse por candidatos propietario y suplente del mismo género. De esta forma se minimiza el acto discriminatorio, mejorando la calidad del sistema democrático por medio de un impacto positivo, otorgando al ciudadano diferentes puntos de vista en las decisiones políticas y la legitimidad de las instituciones se verán fortalecidas⁷⁰⁷.

En esta redacción se aprecia ya una más depurada técnica legislativa, así como los objetivos y fines de las cuotas electorales, pero lo que llama quizá la atención es la definición de subrepresentación que realiza el propio legislador, así como su preocupación por definirlo previamente, en aras de otorgar mayor seguridad jurídica, comparando la evolución y la ocupación de escaños por mujeres en anteriores legislaturas, advirtiendo asimismo, que la medida será temporal, dada la propia naturaleza de las acciones afirmativas. Otra iniciativa de gran importancia fue la presentada por el Ejecutivo Federal, ya que retoma como principal preocupación de la paridad, la recomendación que emite Naciones Unidas en materia de representación política:

... la transversalidad de la perspectiva de género no es sólo un instrumento para la promoción de la igualdad en la diferencia, sino también una vía para incluir diversas formas de entender y concebir la vida como un elemento esencial en el quehacer gubernamental. La perspectiva de género propone una visión de la humanidad diversa y democrática, que requiere de las mujeres y los hombres el desempeño de roles distintos a los que históricamente han llevado a cabo.

⁷⁰⁷ CÁMARA DE SENADORES, Exposición de Motivos, INICIATIVA DE VARIOS GRUPOS PARLAMENTARIOS de Proyecto de decreto por el que se reforman los numerales 1 y 2 y se adiciona un numeral 3 al artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Gaceta No. 101, 7 de Marzo de 2013.

...

Si bien el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, previsto en la Convención (CEDAW), acogió con beneplácito los resultados preliminares de las elecciones federales de 2012, que indicaron que el 36.46% de los escaños del Congreso Nacional serían ocupados por mujeres, motivado por la aplicación de la cuota de género del cuarenta por ciento (Recomendación CEDAW/C/MEX/CO/7-8) la presente iniciativa busca garantizar el alcance de la paridad efectiva y total.

...

A fin de lograr lo anterior se propone reformar el párrafo 1 del artículo 219 del Código, a efecto de elevar el porcentaje de la cuota de género, estableciendo que la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con un cincuenta por ciento de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género y el cincuenta por ciento restante con candidatos del género opuesto⁷⁰⁸.

Tal como se ha apuntado previamente, es altamente relevante la importancia que otorga el Ejecutivo Federal a la recomendación emitida por Naciones Unidas en materia de representación política, y la solución que se da mediante la derogación de la norma del COFIPE. En este sentido vale la pena referenciar para este análisis la Observación que en el marco del 52º periodo de sesiones, realiza el Comité de la CEDAW sobre el cumplimiento a este instrumento internacional por el Estado mexicano, y especialmente en lo que interesa (derechos políticos de la mujer).

⁷⁰⁸ Iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo Federal de DECRETO QUE REFORMAN los artículos 218, párrafo 2; 219, párrafo 1, y 220 y se DEROGA el párrafo 2 del artículo 219, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5. El Comité toma nota con reconocimiento de las modificaciones realizadas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008, que introdujo un sistema de cupos de género para registrar a los candidatos en una proporción de 40:60, y acoge con beneplácito los resultados preliminares de las elecciones federales (2012), que indican que el 36,46% de los escaños del Congreso Nacional serán ocupados por mujeres.

...

22. El Comité observa que el Estado parte ha logrado enormes avances hacia el objetivo de que la mujer participe en pie de igualdad con el hombre en la vida política a nivel federal. Sin embargo, le preocupan las lagunas existentes en los marcos jurídicos electorales en los planos federal y estatal, ya que podrían ocasionar el incumplimiento del sistema de cupos de género establecido para propiciar la inscripción de candidatos en una proporción de 40:60, y el hecho de que ese sistema no se haya incorporado aún en la legislación electoral de todos los Estados. Otro motivo de preocupación es el bajo número de mujeres indígenas que participan en la vida política del Estado parte.

23. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Se asegure de que los Estados partes cumplan con los marcos jurídicos electorales en los planos federal y estatal, inclusive enmendando o derogando las disposiciones discriminatorias contra la mujer, como el párrafo 2, del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y estableciendo sanciones en caso de incumplimiento de los cupos de género;
- b) Elimine los obstáculos que impiden que las mujeres, en particular las indígenas, participen en la vida política de sus comunidades, inclusive realizando campañas de concienciación orientadas a ampliar la participación de la mujer en la vida política en los planos estatal y municipal;
- c) Se asegure de que los partidos políticos cumplan con su obligación de asignar el 2% de los fondos públicos recaudados a la promoción del liderazgo

político de las mujeres, en particular las mujeres indígenas en el plano municipal⁷⁰⁹.

Cabe señalar que, conforme a la jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF, las resoluciones de los Organismos Internacionales cuando no son plenamente vinculantes, pueden servir, siempre y cuando orienten la actividad del intérprete de la normativa correspondiente, sobre todo cuando amplíen los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales⁷¹⁰.

A pesar de lo anterior y de que el Ejecutivo Federal toma en cuenta la recomendación para proponer la derogación del artículo respectivo de la legislación mexicana para eliminar la excepción a la aplicación de la cuota de género establecida en el artículo 219.2, que establecía: “Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido”, esto no es del todo correcto, ya que en la resolución del Organismo Internacional, como se puede advertir de la transcripción realizada, no existe pronunciamiento alguno sobre las razones o motivos por los cuales dicha diferenciación legislativa es apreciada por el Organismo como discriminatoria, limitándose a emitir la recomendación respectiva al legislador mexicano.

⁷⁰⁹ CEDAW, ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 52º período de sesiones, 9 a 27 de julio de 2012.

⁷¹⁰ Jurisprudencia 21/2015. ORGANISMOS INTERNACIONALES. CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS. Pendiente de publicación.

Por ello se considera que la modificación de la excepción parte de un supuesto meta legal, ya que comúnmente suele suponerse que en el sistema electoral mexicano, como lo fue en el caso de las Juanitas (SUP-JDC-12624/2012), los Partidos Políticos tienden a incumplir las reglas del juego mediante el fraude a la ley, en este caso en concreto, podría suponerse entonces que si un Estatuto de un Partido Político, por más democrático que este fuese y que sometiera a votación todas sus candidaturas podría no considerarse constitucional, debido a la violación al principio de paridad de género. Esto resulta un serio absurdo, porque los motivos del legislador no están lo suficientemente claros, pues parten de un supuesto apartado de las razones del Comité de la CEDAW (que no da motivo alguno), sin ni siquiera aparecer posteriormente, ya sea en el Dictamen o en el Diario de Debates, razones que justifiquen la derogación de la norma.

4. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD SUSTANTIVA VS PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA

Para analizar los límites que tiene la aplicación de las medidas de acción afirmativa en sede judicial y su colisión con el principio democrático, es necesario estudiar el problema mediante los enfoques que brinda la teoría de los derechos fundamentales. Para esto, es preciso mencionar que en el marco de la comprensión y concreción de los derechos existen posiciones encontradas sobre la forma y método mediante el cual el juez puede ejercer su labor de dotación de

significado a un derecho, para ello existen dos teorías: la teoría interna y la teoría externa de los derechos fundamentales⁷¹¹.

La teoría interna de los derechos fundamentales es la que brinda una mejor concepción sobre la idea de que el contenido esencial de los derechos se encuentra definido de antemano, por lo que este no requiere un desarrollo ulterior. Lo anterior presupone que ante la existencia del principio de igualdad sustancial, así como la creación de acciones afirmativas a favor de la paridad de género en materia electoral, la labor de la jurisdicción constitucional debe ser mínima, en respeto a los principios: democrático, reserva de ley y separación de poderes.

Por su parte, la teoría externa de los derechos fundamentales presupone que, para definir el contenido esencial de cualquier derecho fundamental se requiere delimitar desde afuera, a partir de la aplicación del principio de proporcionalidad, toda vez que los derechos y principios constitucionales colisionan entre sí⁷¹²; siguiendo esta lógica, el conflicto entre principios es inevitable, por ello, se requieren herramientas hermenéuticas para concretar el contenido de cada derecho fundamental.

⁷¹¹ MUÑOZ ARNAU, Juan Andrés, *Los límites de los derechos fundamentales en el derecho constitucional español*, Aranzadi, Madrid, 1998; DE LUQUE, Luis Aguiar, "Los límites de los derechos fundamentales", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n. 14, Madrid, 1993. ABA CATOIRA, Ana, *La limitación de los derechos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español*, Tirant Lo Blanch, Madrid, 1999.

⁷¹² BOROWSKI, Martín, *La estructura de los derechos fundamentales*, (trad. de Carlos Bernal Pulido), Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, 2003, p. 66 y ss.

De esta forma, el contenido del principio de igualdad sustantiva en relación con la paridad de género estaría predefinido de antemano. Es decir, conforme con la concepción de KONRAD HESSE, un derecho se define o se concreta cuando de manera definitiva una norma se determina a partir de una disposición de derecho fundamental, dentro de sus posibilidades reales y fácticas⁷¹³.

El principal exponente de la teoría interna de los derechos es, sin duda alguna, el alemán ERNST WOLFANG BÖCKENFÖRDE, quien a partir de su concepción material del Estado de Derecho⁷¹⁴ y el modelo de Constitución como un orden marco, se delinean así los márgenes de acción para el legislador y el juez⁷¹⁵, es decir, el contenido de cualquier derecho puede concretarse sin necesidad de ponderación alguna. La teoría de la interpretación de los derechos brinda los objetivos normativos y el alcance material que podría tener cada derecho y principio constitucional.⁷¹⁶

Para lograr este propósito, el jurista alemán sistematiza cuatro principales teorías que podrán ser utilizadas por los operadores para entender los derechos fundamentales; se trata de las teorías: liberal, institucional, democrático-funcional,

⁷¹³ HESSE, Konrad, *Escritos de Derecho Constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo-CEPC, Madrid, 2011, p. 40.

⁷¹⁴ BÖCKENFÖRDE, E.W., "Origen y cambio del concepto de Estado de Derecho", en *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Agapito Serrano, R. de (trad. y prólogo), Trotta, Madrid, 2000, p. 17.

⁷¹⁵ BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, "Los métodos de la interpretación constitucional - Inventario y crítica" en *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, (Prólogo de Francisco J. Bastida, trad. Juan Luis Requejo Pagés e Ignacio Villaverde Menéndez), Nomos, Verlagsgesellschaft, 1993, pp. 13-43.

⁷¹⁶ BÖCKENFÖRDE, E. W., "Teoría e interpretación de los derechos fundamentales" en *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, (Prólogo de Francisco J. Bastida) (Trad. de Juan Luis Requejo Pagés e Ignacio Villaverde Menéndez), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993, p. 45.

y del Estado Social. En este sentido, la primera dimensión o contenido esencial de la libertad conserva su contenido preexistente frente ante posibles medidas de intervención de parte del legislador. La *teoría institucional* retoma la teoría sociológica francesa de HAURIOU⁷¹⁷, cada valor o principio tiene una función institucional, los cuales se encaminan a la consecución de determinados intereses, por ejemplo, la garantía institucional de la libertad produce la tendencia a la intangibilidad de las situaciones económicas existentes o de regulación ordinaria en presencia.

Partiendo de esta premisa argumentativa, HÄBERLE ha expuesto igualmente la triple función de los derechos: la función social (en la medida en que necesitan ser configurados y desarrollados para su ejercicio), como relaciones de condicionabilidad mutua (relacionados entre sí), así como la base funcional en el marco de la democracia constitucional. Esto guarda relación con la garantía y ejercicio de los derechos. Conforme con ello, la garantía y ejercicio de los derechos se caracteriza a través de la unión o conexión entre los intereses individuales y públicos.⁷¹⁸

La teoría democrático-funcional de los derechos fundamentales parte de la función pública y política de los mismos, a partir del proceso de formación de la

⁷¹⁷ HAURIOU, M., *Teoría de la institución y fundación*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1968, pp. 12-28. Ver también: ROMANO, Santi, *El ordenamiento jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, p. 330

⁷¹⁸ HÄBERLE, Peter, *La garantía del contenido esencial de los Derechos Fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn*, Dykinson, Madrid, 2008, p. 34 y ss.

voluntad política⁷¹⁹. Finalmente, la teoría del Estado Social sirve para comprender los procesos de transformación liberales del Estado moderno, así como las exigencias del principio de igualdad sustantiva que exigen el reconocimiento de condiciones e igualdad de circunstancias para los más desaventajados⁷²⁰.

El cumplimiento al principio de igualdad sustantiva en sede judicial, a través de la aplicación del principio de proporcionalidad ha traído a la doctrina un debate muy fecundo. El modelo de la ponderación ha sido criticado por exceso de racionalismo en algunas corrientes del derecho constitucional, ya que a pesar de la creación de reglas concretas para alcanzar la objetividad, la ponderación de valores y principios siempre resulta subjetiva⁷²¹. GUASTINI, por ejemplo, ha lanzado críticas agudas señalando que en la ponderación de principios los jueces presuponen el establecimiento de una jerarquía axiológica que se funda en una peculiar interpretación de los principios y juicios subjetivos de valor en términos de “justicia” que dependen de la propia apreciación subjetiva del juez⁷²².

En este mismo sentido, HABERMAS ha expresado que el ámbito discrecional del juez constitucional, cuando se encuentra frente a dos principios y evaluar las magnitudes de cada uno de ellos, no encuentra una justificación racional. De acuerdo al filósofo de la Escuela de Frankfurt, una cosa es la

⁷¹⁹BÖCKENFÖRDE, E. W., “Teoría e interpretación de los derechos fundamentales”, *op. cit.*, p. 60

⁷²⁰BÖCKENFÖRDE, E. W., “Teoría e interpretación de los derechos fundamentales”, *op. cit.*, p. 63.

⁷²¹MORESO, José Juan, “Alexy y la aritmética de la ponderación”, en CARBONELL, Miguel (Coord.), *El principio de proporcionalidad*, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, 2007, pp. 81-98; MAZZARE, Tecla (Ed.), *Derecho y Democracia constitucional (Una discusión sobre Principia Iuris de Luigi Ferrajoli)*, Ara Editores, Lima, 2011.

⁷²²GUASTINI, Ricardo, “Los principios en el derecho positivo” en *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, (trad. de Jordi Ferrer i Beltrán) Gedisa, Barcelona, 1999, pp. 169-171.

“pretensión normativa de validez de las reglas morales y otra la pretensión de legitimación de las normas jurídicas.”⁷²³ Es más, ataca la idea que ha sostenido el Tribunal Alemán sobre que los derechos puedan constituir en sí mismos valores, susceptibles de ponderación.

Lo anterior es así porque los valores implican un discurso intersubjetivo y un consenso sobre conductas para alcanzar un mayor grado posible de aceptación, mientras que los derechos implican normas, ordenan conductas⁷²⁴. Por ende, la labor que hacen los Tribunales al definir valores que son importantes para una comunidad invade las labores propias de la función legisladora⁷²⁵, violando en consecuencia el principio democrático. Más aún, advierte de los peligros de la inconmensurabilidad de los valores⁷²⁶.

GARCÍA AMADO, por su parte, ha denunciado que la ponderación es irracional porque no tiene una estructura clara para determinar cuándo debe preceder un valor a otro en un caso concreto. Lo anterior da como consecuencia que la ponderación sea el resultado de una apariencia de fundamentación y legitimación del discurso judicial⁷²⁷.

⁷²³ HABERMAS, Jürgen, *Aclaraciones a la ética del discurso*, Trotta, Madrid, 2000, p. 206.

⁷²⁴ HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez: sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, p. 327.

⁷²⁵ HABERMAS, J., *Facticidad y Validez*, op. cit., p. 331.

⁷²⁶ *Ibid.*, p. 332.

⁷²⁷ GARCÍA AMADO, Juan Antonio, “Derechos y pretextos. Elementos de crítica del neoconstitucionalismo”, en CARBONELL, Miguel, (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo*, op. cit., pp. 237-264; Del mismo autor: GARCÍA AMADO, Juan Antonio, “El juicio de ponderación y sus partes. Una crítica” en ALEXY, R., *Derechos sociales y ponderación*, GARCÍA MANRIQUE, Ricardo (ed.), Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2007.

Luego entonces, se puede concluir que la concreción de la igualdad sustantiva como valor y principio constitucional depende directamente de la realización previa que se determine en la norma en sede legislativa, pero también de una ulterior concreción por el intérprete en sede judicial. Las *acciones afirmativas* merecen un cuidadoso y especial tratamiento a partir de un control más estricto de la labor que llevan a cabo los jueces constitucionales.

Normalmente suele ser el juicio de razonabilidad y proporcionalidad la herramienta argumentativa que han desarrollado los Tribunales Constitucionales en el mundo para analizar las posibles colisiones con otros principios o valores constitucionales en conflicto. Esto no supone que se elimine por completo la ambigüedad o indeterminación sobre la cual están confeccionadas las normas que puedan contener *acciones afirmativas o cuotas*, sino que el empleo del test de proporcionalidad y razonabilidad jurídicas permite al juez constitucional explorar de manera frontal los distintos escenarios de conflicto donde están involucrados dos o más principios constitucionales.

4.1 Colisión de principios constitucionales: equidad de género vs principio democrático y autodeterminación de los Partidos Políticos en la postulación de listas para Ayuntamientos

Las reglas de paridad de género en la postulación de Planillas para contender en las elecciones para elegir Ayuntamientos se encuentran establecidas en las Constituciones y legislaciones electorales de cada Entidad Federativa. Es el

principio constitucional de la igualdad el que fundamenta en el orden jurídico, cualquier medida de acción afirmativa, incluidas las cuotas de género.

Esta premisa no es aceptada por el TEPJF, que ha considerado la paridad de género como un principio constitucional que en el orden municipal tiene dos dimensiones: la horizontal y la vertical. Se desconoce el origen teórico de esta noción creada por el Tribunal en sede judicial, pero algo queda claro, se trata de una definición configurada en sede judicial, una vez iniciado el proceso electoral⁷²⁸. Siguiendo la tesis de la discrecionalidad judicial, el juez constitucional tiene permitido concretar aquellos conceptos jurídicos indeterminados que se encuentren en la zona de penumbra, pero no a costa de sacrificar otros principios de igual jerarquía o valía.

Definir en sede judicial lo que le corresponde ya ni siquiera al legislador, sino al Poder Constituyente resulta peligroso; hacer depender a la paridad de género de un concepto de democracia paritaria o calificarla incluso como cláusula de intangibilidad resulta dañino para la jurisdicción electoral, porque se vacía el contenido de las decisiones democráticas y la despoja de su contenido esencial. A continuación se presentarán algunos precedentes de distintas Entidades

⁷²⁸ ELSTER, J., *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, Gedisa, Barcelona, 2002; ELSTER, J. y SLAGSTAD, R., *Constitucionalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001; HOLMES, S., "El precompromiso y la paradoja de la democracia", en ELSTER, J. Y SLAGSTAD, R. *Constitucionalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001; MORENO RODRÍGUEZ ALCALÁ, D. *Control judicial de la ley y derechos fundamentales. Una perspectiva crítica*, CEPC, 2011; NINO, C.S., "La filosofía del control judicial de constitucionalidad", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 4, Madrid, septiembre-diciembre, 1989; WALDRON, J., *Derecho y desacuerdos*, Marcial Pons, Madrid, 2005; WALUCHOW, W.J., *Una teoría del control judicial de constitucionalidad basada en el common law. Un árbol vivo*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

Federativas donde se negó la *paridad horizontal* en las candidaturas a los Ayuntamientos, bajo el argumento de que prevalecían los principios de seguridad jurídica, certeza y legalidad electorales.

En este contexto se encuentran enmarcados los siguientes precedentes que abordan el tema de la paridad horizontal en la postulación de candidaturas a Presidente Municipal de los Estados de Nuevo León, Sonora, Estado de México y Guanajuato. En estas Entidades, el TEPJF resolvió que no era posible cumplir con la postulación paritaria de candidatos a Presidente Municipal (50-50), debido a que se ponía en riesgo la certeza, y seguridad jurídica de la elección. Llama la atención que dos asuntos (Nuevo León y Sonora) fueron resueltos el mismo día que del Estado de Querétaro, donde sí fue avalada la paridad horizontal.

Las dos primeras sentencias (Nuevo León y Sonora)⁷²⁹ parecen seguir el mismo camino que las anteriores que abordan el tema de paridad horizontal. Se reconoce el principio de paridad mediante el estudio del principio de igualdad material o sustantiva, consagrado en instrumentos internacionales, y posteriormente concretarlo al ámbito local y reglamentario. No obstante, cuando se llega el momento de ponderar ambos principios el Tribunal concluye que deben prevalecer los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídicas. Sin abonar mucho sobre la migración de criterio, la Sala Superior señala:

⁷²⁹ Ver expedientes: SUP-REC-85/2015 y SUP-REC-90/2015.

... si bien es cierto que a la paridad en su dimensión horizontal debe dársele un efecto útil para alcanzar una igualdad sustancial o material en el acceso a los cargos de elección popular, conforme con la interpretación progresista del derecho de igualdad en su aspecto formal y material, la cual debe tender hacia la protección de los derechos político- electorales de las personas que se identifiquen dentro de un grupo en situación de vulnerabilidad, también lo es que, en el caso concreto, su aplicación debe ponderarse con los principios de certeza y seguridad jurídica que rigen en el proceso electoral, y relacionarse con el derecho de autoorganización de los partidos.

Deben prevalecer los principios apuntados, en primer lugar porque se logra dar mayor estabilidad al derecho de autoorganización de los partidos políticos y a los derechos de las personas que se encuentran registradas como candidatos y candidatas a los cargos de elección popular, dado que los primeros planificaron y realizaron sus procedimientos internos con base en los lineamientos previamente fijados por la autoridad administrativa electoral local, con el fin de respetar la postulación de candidaturas en condiciones de paridad y, las segundas se ajustaron a la normativa y reglas aplicables para tal fin⁷³⁰.

El sentido de la resolución es correcto porque se procura garantizar la certeza de cada uno de los procesos electorales, pero desafortunadamente la ponderación que se formula es incorrecta, como se ha precisado en anteriores ocasiones. En inicio, porque la paridad de género no puede ser considerada principio constitucional. Ahora bien, las resoluciones parten del principio de igualdad material vs principio democrático, lo cual resulta bastante aceptable desde el punto de vista argumentativo.

⁷³⁰ Considerando Tercero de la sentencia: SUP-REC-85/2015, pp. 54-55; y Considerando Sexto de la sentencia: SUP-REC-90/2015, pp. 46-47. En el mismo sentido: Considerando 3.3.2 del expediente: SUP-REC-97/2015, pp. 38-40.

Sin embargo, el fondo del asunto que implica el reconocimiento de la paridad como un principio de gran intensidad no abona en nada al debate. Parece ser más bien que el TEPJF trata de dar un giro conceptual y metodológico totalmente distinto al planteado en casos anteriores, pero sobre todo, sin una justificación objetiva y razonable desde el plano sustantivo, ya que cambia el sentido hacia una ponderación favorable hacia los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídicas, sí contemplados en la Constitución federal; inclusive en la parte final de las resoluciones puede leerse: “la implementación de normas que garanticen la paridad de género en su sentido horizontal, sólo podrán ser observadas en las candidaturas a presidentes municipales, cuando su aplicación sea posible, factible y armónica con los principios, reglas, bases previstas constitucionalmente para la postulación de candidaturas a presidentes municipales”⁷³¹.

Desde el plano procesal, el Tribunal trata de justificar la migración de criterio a través de argumentos tibios y carentes de sustancia, al señalar que en otros precedentes la autoridad administrativa o las Salas Regionales habían modificado las reglas desde el principio, mientras que estos asuntos, los acuerdos habían sido mediante la negativa de reconocer la paridad horizontal de las candidaturas a las Presidencias Municipales⁷³².

⁷³¹ Considerando Tercero de la sentencia: SUP-REC-85/2015, p. 64.

⁷³² Considerando Tercero de la sentencia: SUP-REC-85/2015, p. 9.

Lo anterior resulta muy claro en el caso del municipio de León, en el Estado de Guanajuato, ya que el Tribunal argumenta que debido a que el proceso electoral está antes de iniciar, es imposible acceder a su pretensión debido a la ponderación a favor de los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídicas⁷³³. Este argumento no es del todo convincente, ya que, tal como el TEPJF ha reconocido la paridad horizontal como un principio constitucional y convencional de tanta intensidad, hubiera sido posible modificar, al igual que se hizo en el caso Tabasco (iniciadas las campañas electorales), sobre todo cuando el juicio fue promovido antes de que iniciaran las campañas electorales a Presidente municipal de los Estados donde vino el reclamo. El cambio de sentido carece de fundamento, pero sobre todo de congruencia en cada una de las resoluciones.

Además, como se reseñó líneas arriba, en aquellos asuntos la autoridad administrativa y el TEPJF adicionaron las reglas en materia de paridad de género previamente creadas por el legislador, en clara contravención y transgresión al principio de reserva de ley mediante la emisión de Acuerdos (reglamentarios). El argumento de la Sala ahora también se vuelve insustancial, pues evade el conflicto de fondo, o más bien, desatiende las razones de fondo por las cuales ahora migra de criterio, y prefiere evadir los argumentos reales que pudieran propiciar un debate sobre los alcances y límites de lo que debería ser en su concepto: una democracia con perspectiva de género.

⁷³³ Considerando Tercero de la sentencia: SUP-REC-224/2015, p. 18.

4.2 Colisión de principios constitucionales: equidad de género vs democrático y autodeterminación de los Partidos Políticos en la postulación de candidaturas a diputaciones: distritos competitivos

A raíz de la última reforma electoral publicada en febrero de 2014 se consagró por primera vez en el texto legal la obligación de los Partidos Políticos de postular candidatos a las diputaciones distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos⁷³⁴. Derivado de esta obligación contenida en una Ley General (creada previamente por el Congreso de la Unión en febrero de 2014) surgieron impugnaciones en algunas Entidades Federativas, la más importante por su trascendencia es Nuevo León, ya que en esta ocasión la autoridad administrativa aprovechó dicha obligación para reglamentar la forma en que debía alcanzarse la postulación en distritos perdedores y ganadores de manera paritaria.

En esta ocasión, el OPLE de ese Estado determinó a través de criterios emitidos en ejercicio de su facultad reglamentaria, el procedimiento que tenían que seguir los Partidos Políticos para reglamentar esta obligación. En principio, el artículo 3.5 de la Ley General de Partidos es ambiguo, al establecer: “En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.”

⁷³⁴ La Ley General de Partidos Políticos estipula: Artículo 3.4 Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros; y artículo 3.5 En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

La redacción es imprecisa, ya que no establece ni regula el procedimiento a través del cual los Partidos Políticos cumplirán con dicha condición. Al tratarse de la intervención de la vida interna de los Partidos Políticos que postulan candidatos y ser éste un principio de nivel constitucional (autodeterminación y auto organización), lo conducente, en consecuencia, sería esperar que sea el legislador quien determine las reglas aplicables a cada caso. En el caso de la Entidad Federativa que aquí se analiza, la legislatura local fue omisa en establecer dichas reglas en la ley, es decir, cuál sería el procedimiento para lograr postular por igual a los veintiséis candidatos a diputados en distritos ganadores y perdedores que integran el sistema de mayoría relativa (50-50).

La norma en cuestión está redactada en forma de regla, pero requiere ulterior desarrollo legislativo. Como se apuntó, no queda muy claro si la autoridad administrativa es la facultada para desarrollar el procedimiento, pero en este caso, la Sala Regional Monterrey del TEPJF fue la encargada de concretar esta regla y declarar inconstitucional el procedimiento establecido originalmente por el OPLE de ese Estado, por considerar que el mismo violentaba el principio de reserva de ley. Ante esta situación, el Tribunal concluyó que correspondía a cada Partido Político elegir el criterio para garantizar la paridad de género, y se emitieron los Lineamientos, motivo de análisis y que se presentan a continuación:

- Para garantizar que los partidos cumplan en términos cualitativos, la comisión electoral verificaría que cuando se postularan candidaturas en los 26 distritos, se inscriban al menos 6 mujeres en los 13 distritos con

mayor porcentaje de votación de acuerdo con los resultados de la elección de diputados de 2012.

- En caso de que los partidos optaran por otro criterio, mientras éste permita ordenar los distritos por niveles de competitividad, se debería verificar que en los 13 distritos que identifiquen con las mejores condiciones de competitividad, se inscriban al menos 6 mujeres.
- En caso de que no sea posible identificar las mejores condiciones de competitividad, se debería verificar que no se postulen mujeres en los 7 distritos con los menores porcentajes de votación.
- En todo caso, se debería verificar que el criterio de paridad en la postulación fuera objetivo, medible, homogéneo, replicable y cumpliera con el propósito de garantizar condiciones de igualdad.
- En cuanto al aspecto cuantitativo, y dado que era una obligación constitucional y legal, los partidos políticos deberían registrar candidaturas guardado la igualdad entre géneros.

Conforme con lo anterior, distintos Partidos Políticos estuvieron en desacuerdo con la determinación, ya que, desde su óptica, vulneraba su derecho de autodeterminación y autoorganización, inmiscuyéndose de manera ilegítima a la vida interna como ente político, además de considerar violado el principio de reserva de ley y legalidad, pues según sus apreciaciones, el Tribunal había legislado materialmente al emitir consideraciones para que el OPLE reglamentara el procedimiento que debían seguir los Partidos para cumplir con la paridad.

La Sala Superior, al resolver definitivamente el asunto, determinó que las directrices dadas por la Sala Regional en sede judicial a la autoridad administrativa habían sido correctas. La metodología de análisis de los principios se realiza con base en el test de proporcionalidad confrontando el principio de igualdad sustantiva frente al de autodeterminación de los Partidos Políticos. Dicho análisis se encuentra bien estructurado de acuerdo con la metodología del principio de proporcionalidad, considerando a la igualdad sustantiva y no a la paridad de género como el principio constitucional en conflicto⁷³⁵. Sin embargo, cuando se aborda el tema de las razones para ponderar a favor de la igualdad el Tribunal responde:

... es correcta la determinación de la responsable, en la medida que se encuentra sostenida en la interpretación constitucional y convencional ... en conformidad con el principio de igualdad material y con el derecho de las mujeres al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad con los hombres, sin que esto significara que lo decidido por la responsable convirtiera la paridad de género en un principio absoluto, en todo caso, porque acorde a ese fundamento, era el principio que se debía aplicar como ya se razonó con antelación.

Lo anterior se justifica también en el hecho de que, para garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades en el acceso a cargos públicos, es válido considerar que se requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades que

⁷³⁵ Considerando Sexto del expediente: SUP-REC-39/2015 y acumulados, pp. 47-50; VERGE MESTRE, T., "Cuotas de género y reclutamiento político: Análisis del Parlament de Catalunya (1980-2010)" en: *Revista española de ciencia política*, N° 26, 2011; ZÚÑIGA AÑAZCO, Y.: Democracia paritaria: de la teoría a la práctica. *Revista de Derecho*, Vol. 18, N°. 2, 2005.

el hombre desde un primer momento y que disponga además, de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados.

Para robustecer sobre la medida menos lesiva empleada por la responsable, el Tribunal determina que los Partidos gozan de elegir el método que mejor garantice la postulación de sus candidatos, pero siempre y cuando se equilibre en igualdad de circunstancias la participación equitativa de las mujeres, en relación con los hombres. Es decir, las reglas están creadas para verificar que los procedimientos internos de los Partidos hayan cumplido de manera cuantitativa (50-50) y cualitativa (distritos ganadores y perdedores) con la regla de la paridad.

Desde esta perspectiva, brindar directrices de interpretación para verificar dicha circunstancia sí podría resultar menos lesivo para el principio de auto organización de los Partidos Políticos, quienes conocían de antemano la obligación consagrada en la Ley General de Partidos, relativa a no postular en distritos perdedores de manera desproporcional a un solo género. En tanto la ponderación efectuada se realiza con fundamento en el principio de igualdad sustantiva frente al derecho de la autodeterminación partidista y se encuentran mejores medidas para optimizar ambos principios, es una decisión judicial válida resuelta con base en la técnica del principio de proporcionalidad.

5. INTEGRACIÓN DEL CONGRESO FEDERAL Y CONGRESOS LOCALES: OPTIMIZACIÓN ENTRE EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO Y EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

El TEPJF da un viraje sobre las reglas de paridad para la integración de los Congresos, ya que se abandona el criterio sostenido en los precedentes en Coahuila y Oaxaca, donde se había modificado el orden de prelación de las listas de los Partidos Políticos, prefiriendo así en aquella ocasión el principio de paridad de género. En esta ocasión, la migración de criterio se dio en distintos asuntos relativos a la integración del Congreso federal, así como las legislaturas de los Estados de Yucatán, Sonora, Guanajuato, Nuevo León y Morelos, con algunos matices en el Distrito Federal y Chiapas.

Para sistematizar mejor las razones del TEPJF es importante advertir que en estas dos últimas Entidades Federativas (Distrito Federal y Chiapas) existe un sistema mixto de representación proporcional. En el Distrito Federal, la asignación se realiza mediante la elaboración de dos listas, una conformada por listas cerradas (de Partido), conocida como “Lista A”; y otra “Lista B”, semiabierta (de candidatos que obtuvieron mayor porcentaje de votación en sus Distritos Electorales, pero que no obtuvieron el primer lugar).

Mientras que en el Estado de Chiapas las diputaciones de representación proporcional son asignadas mediante la división del Estado en cinco circunscripciones electorales, siendo los ganadores aquellos que hayan obtenido

la mejor votación en cada una de ellas de manera alternada por género, pero respetando el principio democrático (mejor votación obtenida).

Las primeras resoluciones en romper el anterior bloque de precedentes en el sentido de modificar el orden de prelación de listas cerradas fueron la integración de los congresos de Nuevo León y Morelos. Nuevo León, al ser un caso único en el país, establece un sistema de representación proporcional con listas semiabiertas, en las cuales el electorado elige directamente a sus candidatos, es decir, obtiene la diputación por este principio aquel candidato con mayor porcentaje que no haya obtenido el triunfo en su distrito.

Luego entonces, en el caso del Estado de Nuevo León, el TEPJF, después de realizar un ejercicio interpretativo del principio de paridad de género, elevarlo a la categoría de cláusula intangible, declararlo una regla y después un principio constitucional de alta envergadura en el sistema constitucional y electoral mexicano⁷³⁶, migra el criterio interpretativo sostenido en el caso de Coahuila y Oaxaca para concluir que la paridad de género se limita únicamente a la postulación, y cualquier modificación, corresponde al Poder Reformador de la Constitución:

... la regulación constitucional de la paridad se constriñe a la postulación de candidaturas a legislaturas federales y locales

... corresponde al Poder Reformador de la Constitución especificar que la paridad es un principio en materia electoral que permea la integración de los órganos de representación popular.

⁷³⁶ Considerando Quinto de la sentencia: SUP-JDC-1236/2015 y acumulados, pp. 78-79.

... cuando se pretende garantizar la igualdad material a través de la aplicación del principio de paridad, debe atenderse también al sistema previsto para el desarrollo de los procesos electorales, porque el principio de igualdad sustantiva constituye un mecanismo jurídico que se relaciona con otros principios y derechos, de manera que, cuando las autoridades busquen aplicar medidas para alcanzar la igualdad material, deben atender a las reglas normativas concretas y aplicables previstas para su operación, ya que su observancia puede llegar a trascender sobre los derechos de otras personas, y esa misma lógica impera para los jueces cuando pretendan garantizar tales derechos⁷³⁷.

Siguiendo esta misma línea argumentativa se resolvió el caso de Morelos, que a pesar de tener un sistema de asignación de diputaciones por el sistema de representación proporcional mediante listas cerradas, el Tribunal empleó casi las mismas razones transcritas líneas arriba, aunque la sentencia tuvo efectos distintos (ya que la primera instancia había alterado el orden de las listas para garantizar la paridad de género) motivo por el cual se revocó esa decisión, calificándola de violatoria de los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídicas, sosteniendo, además, que el principio de paridad se agotaba en la postulación y cualquier ulterior modificación a estas reglas violaría el principio constitucional democrático⁷³⁸.

Posterior a este precedente tocó resolver la integración del Congreso de la Unión y el Congreso local de Yucatán. En estos juicios, el TEPJF determinó conforme al empleo del test de proporcionalidad, la confrontación de los principios

⁷³⁷ Considerando Quinto de la sentencia: SUP-JDC-1236/2015 y acumulados, pp. 82-86.

⁷³⁸ Considerando Octavo de la sentencia: SUP-JRC-680/2015 y acumulados, pp. 72-80.

de igualdad sustantiva y el de paridad de género entendido como una “cláusula intangible” frente al principio democrático. En el asunto relacionado con la integración de la Cámara de Diputados el Tribunal concluye:

... no existe fundamento constitucional, convencional y menos aún legal, en el que se prevea, de manera expresa, que la integración del Congreso de la Unión, en el particular, de la Cámara de Diputados, se deba llevar a cabo conforme al principio de paridad de género, dado que, como se expuso, los triunfos del sistema de mayoría relativa, en la forma en que está diseñado el sistema jurídico debe ser el resultado de la voluntad ciudadana exteriorizada en las urnas mediante el sufragio personal, libre y directo, como genuino ejercicio producto del principio democrático.⁷³⁹

Se advierte que la existencia del principio de paridad de género se materializa a través de la postulación de candidaturas y la emisión del voto ciudadano, y más adelante, el Tribunal precisa que sólo a partir de reglas expresas podrá materializarse en la integración de la Cámara de Diputados por el principio de representación proporcional, es decir, respetando el orden previsto en las listas cerradas, elaboradas previamente por los Partidos Políticos, en el ejercicio del principio constitucional de autoorganización⁷⁴⁰.

En efecto, el cambio de criterio deriva de una nueva interpretación de la forma en que trasciende la paridad de género, mediante la observancia de prelación de la lista, así como el principio de alternancia, en relación con las listas propuestas por cada uno de los distintos partidos políticos. En el caso de Yucatán

⁷³⁹ Sexto Considerando del expediente: SUP-REC-582/2015 y acumulados, p. 111.

⁷⁴⁰ Sexto Considerando del expediente: SUP-REC-582/2015 y acumulados, p. 111.

se opta por revocar la sentencia de la Sala Regional Xalapa, ya que la misma había alterado el orden de prelación de las listas elaboradas previamente por los Partidos Políticos, señalando lo siguiente:

Implementar una acción afirmativa adicional, como la que llevó a cabo la Sala Regional responsable, implica alterar esencialmente el esquema legal de asignación de escaños de representación proporcional, sin ponderar que no se trata del único principio o valor constitucionalmente relevante que, como ha sido indicado, sí está considerado como parte del proceso de postulación.⁷⁴¹

Esta migración de criterio resulta congruente con la hipótesis inicial planteada en la primera parte de este trabajo. Es decir, no resultaba razonablemente aceptable la ponderación que formulaba anteriormente el Tribunal electoral cuando asignaba las diputaciones de representación proporcional (Casos Oaxaca y Coahuila), alterando las listas cerradas bajo una concepción dogmática y sesgada del “principio constitucional” de paridad de género. Tiempo después, al resolver el caso de la integración del Congreso de Sonora, el Tribunal revira y explica el motivo de la modificación del criterio, alegando que la legislación de Coahuila es única y la misma posibilitaba al OPLE a modificar el orden de prelación de las listas cerradas al momento de la asignación⁷⁴².

⁷⁴¹ Quinto Considerando del expediente: SUP-REC-575/2015 y SUP-REC-596/2015 y acumulados, pp. 37 y 49.

⁷⁴² Séptimo Considerando del expediente: SUP-REC-641/2015 y acumulados, p. 42.

Esta afirmación es falsa, ya que, tal como se indicó en el estudio del caso del Estado de Coahuila⁷⁴³, la norma que se aplicó en aquel entonces parte de la aplicación de una norma abrogada, lo cual resulta aún más violatorio del principio de seguridad, certeza y legalidad jurídicas. Pero sobre todo, de la libertad configurativa de cada Entidad Federativa de poder aplicar el mejor modelo de sistema electoral que convenga, so pena de cambiar en sede judicial la legislación, y peor aún, darle efectos ultractivos a una norma abrogada por el legislador democráticamente electo.

Confirmando el bloque de precedentes relatado, se resolvió la integración de tres legislaturas en los Estados de Guanajuato, Distrito Federal y Chiapas. En la primera Entidad mencionada se refuerza el precedente acerca del criterio de paridad y su trascendencia únicamente en la postulación de candidaturas, favoreciendo el principio de autoorganización de los Partidos Políticos⁷⁴⁴. En los últimos precedentes de este bloque (Distrito Federal y Chiapas) se observa una mejor estructura argumentativa; en ambos casos se efectúa un ejercicio argumentativo con base en el principio de proporcionalidad para concluir que debe prevalecer el principio democrático ante la designación original de candidatos que habían obtenido un menor porcentaje de votación.

En el caso de la ciudad de México (antiguamente Distrito Federal), a pesar de tener la combinación de dos sistemas (uno de lista cerrada – Lista A- y otro de

⁷⁴³ Ver: apartado III.2.1 de la presente investigación.

⁷⁴⁴ Apartado II.5 de Consideraciones de la sentencia: SUP-REC-724/2015, pp. 35-38.

competencia mediante el mejor porcentaje de votación- Lista B), el TEPJF decide modificar la lista B (porcentaje de votación), para preferir al candidato que obtuvo mejor porcentaje de votación, que en este caso resultó ser una mujer. Consideramos innecesaria la mención del Tribunal al referir que se estaba aplicando una medida de acción afirmativa a favor de la paridad, ya que si el resultado de la elección hubiese sido inverso (que hubiese obtenido mejor porcentaje de votación un hombre), tal afirmación carecería de sentido⁷⁴⁵, tal y como sucede posteriormente, con la revocación de una candidata en esa misma elección, colocando en esta ocasión a un hombre, prefiriendo su lugar debido al porcentaje mayor de votación obtenido en lugar de la mujer⁷⁴⁶.

Luego entonces, el criterio interpretativo en el caso de sistemas competitivos, es decir, donde se prefiera la asignación de diputaciones de representación proporcional a través de sistemas competitivos como el sistema de mejores perdedores (Caso de Nuevo León), o Circunscripciones Electorales con mayor porcentaje de votación (Chiapas), el criterio será favorecer el principio democrático y la mejor votación obtenida por los candidatos, aun cuando esto implique modificar la asignación realizada originalmente, siempre que esta haya sido realizada incorrectamente al otorgar la diputación respectiva a alguien con menor votación⁷⁴⁷.

⁷⁴⁵ Apartado 4.5 de la Sentencia: SUP-REC-475/2015, p. 34.

⁷⁴⁶ Considerando Cuarto de la Sentencia: SUP-REC-679/2015, p. 53.

⁷⁴⁷ Considerando Sexto de la Sentencia: SUP-REC-804/2015, p. 95.

Por su parte, un sistema de listas cerradas no permite ser modificado en sede judicial, tal como ha quedado expuesto en los criterios apuntados. El estado actual en el sistema de precedentes se ha restablecido a favor de la certeza y previsibilidad de las decisiones, en contraposición a la anterior línea de precedentes, que en nada favorecía la línea jurisprudencial sobre bases objetivas y razonables.

Existen aún pendientes por resolver, como los casos de Coahuila y Oaxaca, que a pesar de haber sido calificados por el TEPJF como únicos y cuya legislación, desde su óptica, permite la alteración de estas listas cerradas, no permite clarificar si esta migración de criterio obedeció a razones distintas, ya que la estructura argumentativa de las sentencias, si se comparan los precedentes, es casi idéntica, pero con el ejercicio hermenéutico contrario.

En este sentido parece ser que al Tribunal le interesa más el sentido que el peso de los argumentos. Cuando parece que el peso de un principio como la paridad o la igualdad sustantiva tiene mayor relieve en casi todas las sentencias de este apartado, de pronto se da un viraje argumentativo y se vuelca en defender la legalidad del proceso electoral, se pierde la esencia de la ponderación y se termina decidiendo, mediante la nulificación de un principio sobre el otro, como si nada de la argumentación del primer principio hubiera tenido sentido.

Para ponderar se necesitan razones, las suficientes que derroten un principio sobre el otro. De nada sirve justificar la decisión sobre principios si no se van a confrontar los mismos. Ese es el problema real de las decisiones aquí analizadas, metodológicamente no era necesario emplear el test de proporcionalidad. En ocasiones no es necesario hacer ponderaciones, sobre todo cuando se admite la tesis inicial donde se requiere que el legislador actúe en el marco del principio de reserva de ley para hacer efectiva la paridad mediante reglas, es decir, habilitar a la autoridad administrativa o judicial para alterar el orden de las listas cerradas o abiertas.

La justificación de una decisión judicial donde se emplee la estructura argumentativa del principio de proporcionalidad y que inicie bajo el argumento que el principio de reserva de ley no habilita al juez a modificar las listas cerradas carece de sentido, más que favorecer la argumentación la debilita, ya que la paridad de género misma pierde valor “constitucional” (nótese que no estamos de acuerdo con tal jerarquía) ante dicho escenario interpretativo.

CAPÍTULO 4

LA REELECCIÓN COMO INCENTIVO FRENTE A LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1 INTRODUCCIÓN

En México, el sistema democrático representativo está en crisis. Los constantes escándalos de corrupción de los burócratas, su ineficiencia en el desempeño de la función pública y la incapacidad del Estado para solucionar los problemas de la sociedad, han llevado a la ciudadanía al desencanto y a la indiferencia, lo que se ha reflejado en la escasa participación de ésta en los asuntos públicos.

Para dimensionar el problema, México invirtió en el proceso electoral de junio de 2015 cerca de treinta y seis mil millones de pesos; sesenta y un por ciento más que el proceso similar anterior de 2009. Sin embargo, sólo se pudo recabar el voto del cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, lo que nos lleva a pensar que hay una crisis de *credibilidad y confianza en el proceso, las instituciones electorales, los partidos políticos y los representantes electos*.

Luego, los grandes problemas nacionales están ausentes en la agenda de los Partidos Políticos Mexicanos. Las ofertas políticas están plagadas de retórica y demagogia. Los gobernantes no asumen el debate y la controversia en los temas

de fondo, tampoco tienen conciencia de los problemas que afectan a la sociedad, por lo tanto, ni siquiera están en vías de entablar una discusión para solucionarlos.

Otro aspecto importante que deteriora la credibilidad de la ciudadanía en sus representantes, es la deficiente labor en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, las cuales, pese a su alto costo, resultan ineficientes e incapaces de ofrecer una solución para los problemas sociales y económicos de los pobladores. Para dimensionar lo anterior, sólo en el año 2013, el Gobierno Mexicano invirtió cerca de 850.4 mil millones de pesos en programas de combate a la pobreza, entre los que se encuentra “Prospera”⁷⁴⁸; sin embargo, en un estudio reciente elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la pobreza en México, lejos de disminuir, aumentó del 45.5% al 46.5% de la población⁷⁴⁹. Lo que representa que actualmente, pese a las fuertes inversiones de dinero en la materia, en 2015 aumentó en dos millones, la cifra de mexicanos en situación de pobreza, respecto de los que había en el año 2012.

Por lo expuesto, es evidente que existe un desfase entre la ciudadanía y sus representantes. Quienes ocupan un cargo de elección popular no son conscientes de las necesidades de aquellos que los eligieron. La ciudadanía carece de una adecuada representación, lo que genera en ella un sentimiento de

⁷⁴⁸ Prospera. Programa social del Gobierno Federal, que tiene como fin coordinar acciones para el combate a la pobreza y la inclusión social.

⁷⁴⁹ http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf

indiferencia a las cuestiones públicas, que se refleja a su vez en la escasa participación en las urnas y nos sumerge en un círculo vicioso que se vislumbra difícil de romper.

Otra situación que aumenta el enojo de la ciudadanía contra sus representantes, es que el Poder Legislativo Mexicano es líder mundial en gasto de recursos públicos y burocracia, según se desprende del primer Informe Parlamentario Mundial 2012, del Programa de la ONU para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Interparlamentaria, mediante el cual se analizó la información de 202 parlamentos de 190 países. A cada mexicano, el Congreso le cuesta cada año 10.2 dólares según el cálculo basado en información de 201; año en el que ambas cámaras recibieron en total 1,116, 543, 848 dólares de recursos públicos, con un censo de 109, 610, 000 de mexicanos.

El costo a que nos hemos referido incluye el sueldo de los legisladores federales y de 7,257 empleados; lo que significa que hay 11.56 burócratas por cada Senador y Diputado Federal, casi tres veces el promedio mundial que es de 3.76 trabajadores y 241% más que el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que es de 4.78. Del total de los 7,257 burócratas que laboran en el Congreso de la Unión, 5,221 corresponden a la Cámara baja y 2,036 al Senado.

Sin embargo, pese a los altos costos del Congreso de la Unión Mexicano, la eficiencia de los legisladores es muy pobre y la confianza de los mexicanos en sus

representantes está por los suelos⁷⁵⁰. Los anteriores factores, favorecen un clima de desconfianza de la ciudadanía con sus representantes, lo que trae como consecuencia la poca participación de ésta en las urnas. Otro aspecto que contribuye este problema, son los constantes cambios en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley, el Sistema Electoral y las Instituciones Electorales del país.

La más reciente Reforma Político-Electoral fue publicada en 2014, supone una reestructura en la democracia mexicana ya que rediseña el régimen electoral mexicano y transforma el Instituto Federal Electoral (IFE) en una autoridad de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral (INE), a fin de homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral.

Se otorgan nuevas atribuciones al Instituto Nacional Electoral, ya que además de organizar los procesos electorales federales, tiene la facultad de coordinarse con los organismos electorales locales para la organización de los comicios en las entidades federativas. De acuerdo con la reforma constitucional, entre las funciones principales del INE se encuentran las siguientes:

1. Organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos a petición de estas organizaciones.

⁷⁵⁰CHÁVEZ HERNÁNDEZ, EFREN. Ética en el Poder Legislativo, México, 2006, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Núm. 115, p. 2

2. Garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos del Estado en radio y televisión, para que puedan difundir sus campañas.
3. Verificar que se cumpla el requisito mínimo (2% de la lista nominal) para solicitar el ejercicio de las consultas populares y realizará las actividades necesarias para su organización, incluido el cómputo y la declaración de resultados.
4. Fiscalizar los recursos de los partidos políticos nivel federal y local en forma expedita, es decir, en el transcurso de las campañas y no una vez que terminen.

En los últimos años, los ciudadanos mexicanos han sido testigos de profundas modificaciones en el marco constitucional en materia política y electoral que han implicado cambios estructurales en el Instituto Nacional Electoral, en los Organismos Públicos Locales Electorales, en la organización y funcionamiento de los Tribunales Electorales. Cambios que sin duda han fortalecido las instituciones y procesos electorales en el País, pero han generado entre el electorado confusión y desinformación sobre las actuaciones de cada uno de estos órganos, lo que ha abonado al desinterés de los ciudadanos en las cuestiones públicas, ya que visualiza a las instituciones como corruptas, burocráticas e ineficientes.

Por los motivos expuestos, y dada el descrédito que existe entre representantes y representados y la crisis en el sistema democrático representativo mexicano, resulta necesario que los ciudadanos tengan a su

disposición mecanismos de control ciudadano que sirvan como contrapeso para el ejercicio del poder y tengan como finalidad fortalecer a la sociedad y con ello lograr una efectiva representación de sus intereses.

Asimismo, en este mismo capítulo se abordará el tema de la reelección como medio para alcanzar y mejorar la gobernabilidad en el Estado mexicano. Precisamente, se analizará la reciente reforma política en nuestro país en el año 2013, en la cual se aprobó justamente la reelección legislativa. Para ello, inicialmente haremos énfasis en las principales propuestas de reforma en materia de régimen de Estado y de Gobierno, propuestas en el marco de la Ley para la Reforma de Estado en México de 2007, la cual constituyó un punto de no retorno hacia la consolidación de las modificaciones constitucionales que se venían sugiriendo desde sucesos emblemáticos, como la pérdida hegemónica del poder del Partido mayoritario y a raíz de la transición política. Desde aquel momento hasta ahora, existen variadas iniciativas de gran riqueza conceptual y prácticas, pues han sido nutridas desde la academia por especialistas, así como por los congresistas más experimentados y miembros destacados de la sociedad civil.

Hace poco más de un año se desarrolló un debate nacional con temas de gran trascendencia como lo es reelección legislativa, moción de censura y control parlamentario, juicio político y la reforma electoral, muchas de ellas previstas en alguno de los acuerdos del “Pacto por México”. Las principales fuerzas políticas del país, los especialistas y la sociedad civil demandaron ajustar y reconfigurar los antiguos diseños institucionales y prácticas políticas, a través de la transformación legislativa. Si bien la mayor parte de estos sectores coincidieron con esta

necesidad, es igualmente cierto que se advirtió la existencia de distintas maneras para llegar a este camino. Por ello, el debate se centró en cómo llevar a cabo esas reformas, más no así en términos axiológicos o del fin que se pretende alcanzar (gobernabilidad democrática).

La pasada legislatura del Congreso de la Unión (LXII) colocó en la mesa de debate las más variadas propuestas en torno a la reelección de legisladores. Si bien, muchas de ellas difirieron en lo formal, el propósito u objetivo era muy similar: mejorar el rendimiento y profesionalizar la institución parlamentaria. En igual sentido se encontraban las propuestas relacionadas con los mecanismos para el control del poder político, indispensables en un sistema presidencial como el mexicano. Sabiamente, Thomas Jefferson aseveraba que los contemporáneos no tenían el derecho ni la posibilidad de atar la posteridad con la petrificación de sus regulaciones supremas. Por tanto, sólo queda una opción: modernizar, reconfigurar el actual diseño porque éste se ha vuelto obsoleto y difícilmente responde ante el contexto democrático de hoy en día. Estos son los principales desafíos de ésta y las sucesivas legislaturas.

2. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ELECTOS POPULARMENTE

En nuestro país desde hace casi un siglo (1917) se comenzó a cuestionar el procedimiento que se utilizaba para elegir a los representantes populares, desde entonces comenzaron a instituirse organismos electorales encargados de la organización y codificación de los procesos para la elección del Presidente de la

República así como para elegir a los miembros del congreso de la Unión. En 1946 se da un primer paso en materia electoral y se promulga la Ley Federal Electoral, bajo la cual se creó la Comisión Federal electoral. Esto sin lugar a dudas fue una gran iniciativa pero nuestro país se encontraba sumergido en un autoritarismo, por lo que este Organismo Electoral no podía fungir con sus funciones, las elecciones seguían llevándose a cabo en un ambiente de inequidad para los contendientes opositores al partido que se encontraba en el poder.

Para justificar lo anterior tenemos el claro ejemplo de la elección para presidente en 1976 en la que José López Portillo quede electo con el 100% de los votos a su favor, el presidente electo era candidato del Partido Revolucionario Institucional, partido que duraría en el poder 70 años. Cabe resaltar que este partido durante más de la mitad de los años que estuvo en el poder no hubo otros partidos opositores y cuando se comenzaban a presentar otros partidos su oposición no era real.

Para 1977 se da un acontecimiento importante en materia electoral, el presidente López Portillo promulgo una reforma de la cual se expedía la Ley federal de organizaciones políticas y procesos electorales (LFOPPE) hecho que marcaba un paso hacia una transición democrática. Esta LFOPPE marca en nuestra historia electoral, la primera generación de reformas electorales. A pesar de que había dado un paso importante en materia electoral y se iniciaba con un tránsito democratizador en México, la desconfianza en la organización y la administración de las elecciones seguía en la ciudadanía, en 1990 con reforma

que fue trascendental para nuestro país, el Congreso de la Unión expedía el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales -COFIPE- y a su vez creaba el Instituto federal Electoral –IFE- con la finalidad de tener una autoridad que diera certidumbre y confianza a los procesos electorales .

Sin lugar a dudas la creación del IFE fue crucial, ya que la sociedad necesitaba que una autoridad garantizara legalidad, certeza pero sobre todo transparencia a los comicios electorales que se llevan a cabo en nuestro país, luego de que en esa época se estuviera atravesando por una crisis de gobernabilidad política. En 1993 se dio una reforma al COFIPE en la que se agregaban atributos al IFE, así mismo un año más tarde hubo un proceso de reforma en el que se enfatizó que la función estatal de organizar las elecciones, proceso que se realizaría a través de un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y cuya integración sería no solo los poderes ejecutivo y legislativo sino que también participarían los ciudadanos.

Posteriormente para 1996 se lleva a cabo otra reforma, esta de gran relevancia, ya que en esta nueva reforma se suprimía el poder ejecutivo y por consiguiente se daba paso a una verdadera independencia y autonomía de la autoridad y del Sistema Electoral Mexicano. Así mismo con esta reforma se daba paso a la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación (TEPJF). Para el año 2007 el congreso de la unión otorgaba al IFE 53 atribuciones, que tenían como objetivo el fortalecimiento de la confianza y la credibilidad, esto debido a que en los comicios electorales del 2006 la confianza

hacia la transparencia en los procesos de la Institución se vio seriamente afectada.

Es así como en resumiendo algunos antecedentes del sistema electoral en México, llegamos a un último cambio, para el año 2012 ya se direccionaba hacia una nueva reforma, el 2 de diciembre de este año se firmaba en la cámara de diputados el “Pacto por México”; esto era una serie de reformas políticas, en las que se establecía también una reforma electoral, argumentándose que estas reformas eran una serie de acuerdos para la Gobernabilidad Democrática del país.

Para tal propósito se propone en la investigación analizar en un primer momento explicar cómo se constituye el sistema político a partir de un modelo de democracia representativa (sufragio directo), pero a partir de la delegación de funciones a los congresistas que impide la revocación de su cargo en caso del incumplimiento de funciones de acuerdo a una evaluación previa que haga la ciudadanía. Finalmente se analizará en el último apartado la institución de la revocación a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La vía electoral es el único medio jurídicamente válido y legítimo para la integración y renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, pero también de las entidades federativas y de los ayuntamientos. Por otra parte, el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación tiene carácter unitario, se deposita exclusivamente en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien además

de ser el único responsable de la formación y conducción del gobierno, es Jefe del Estado y de las Fuerzas Armadas. Es elegido por votación directa, sufragio universal y el principio de mayoría relativa para servir un período de seis años⁷⁵¹.

Siguiendo esta línea descriptiva, el Poder Legislativo Federal se deposita en el Congreso de la Unión, integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. La Cámara de Diputados estará integrada por 500 diputados, de los cuales 300 son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en cinco circunscripciones plurinominales.

Ahora bien, el numeral 53 de la Constitución federal dispone por otra parte que la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales sea la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hace teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para elegir a los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se han constituido cinco

⁷⁵¹ Información legislativa disponible en: <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-25Preguntas/CNCS-faq-docs/2-RegimenElectMex-nov2009.pdf>

circunscripciones electorales plurinominales en el país que es determinada por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por otra parte, la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujeta a las siguientes bases:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base

no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Asimismo, la Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal 2 son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría. Para los efectos de los Senadores de mayoría relativa y representación proporcional deben registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. En primer término, la senaduría de primera minoría le es asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. Esta Cámara de Senadores se renueva

cada seis años por cada congresista propietario, quien tiene a su respectivo suplente. De igual manera se prevé la reelección para todos los congresistas federales (senadores y diputados). Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. En tal sentido, la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

En otro orden de ideas, al Instituto Nacional Electoral le corresponde declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas una vez que los resultados electorales constan en las actas respectivas con independencia de las posteriores impugnaciones de las elecciones respectivas, así como otorgar las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de acuerdo al artículo 56 de la Constitución. Asimismo, le compete realizar la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con las bases citadas.

Antes de iniciar con el debate del régimen de responsabilidades relacionado con los servidores públicos, es importante señalar lo que dispone la Constitución mexicana, relacionado con el fuero constitucional del cual gozan los representantes populares.

Por otro lado, el artículo 61 de la Ley Suprema Mexicana dispone que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El Presidente de cada Cámara es el encargado de velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Por su parte los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observa con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Igualmente, las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto.

Ahora bien, el régimen de ausencias de los congresistas está regulado también por la Constitución mexicana. En un primer momento, la Ley Fundamental dispone la regulación de ausencia antes del ejercicio de los periodos; y en un segundo momento, posterior a la posible responsabilidad de acuerdo al marco que establece la Constitución federal a partir de los numerales 108 a 114. En tal caso, las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de la Constitución.

Por otra parte, posterior a la elección y en pleno ejercicio de sus funciones en caso de suceder una vacante por parte de los miembros de la Cámara de Diputados electos de representación proporcional, la misma será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad

federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

De igual manera, los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes. Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones. Finalmente, los diputados y senadores que no concurren a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

2.1 Naturaleza y alcance del sufragio popular

Los derechos políticos constituyen una de las clasificaciones más difíciles de desarrollar en la ciencia constitucional debido a que resulta compleja la interacción y confluencia que se da entre la ciencia política y la ciencia jurídica al momento de estudiarlos. El contexto actual de la participación política exige y propone a las dos anteriores ciencias el replanteamiento de sus postulados. Desde la teoría política, podemos sintetizar cuatro motivos fundamentales para considerarlos como parte de los Derechos Fundamentales.⁷⁵²

1. el término *participación* tiene una denotación activa contrapuesta al exclusivo ejercicio de la libertad política a través de representantes;
2. el contenido material de la libertad política es el de la participación de los ciudadanos en los procesos de formación de la voluntad política, y aun cuando no se ha precisado de manera clara en que consiste esta participación, en la doctrina se está materializando a través su reconocimiento como derecho fundamental;
3. la incorporación de los derechos políticos en las constituciones democráticas se produce reconociéndole un rango de derecho fundamental, predominando en él, en consecuencia los valores-principio de libertad e igualdad;

⁷⁵² Ocampo Delahaza, Antonieta, *Teoría de los derechos políticos*, Fondo Editorial del Banco Central de Reserva del Perú, Lima, 1997, pp. 80-81.

4. la idea de participación a grava la denotación de la idea de conjunto, de grupo, notablemente diferente a la concepción liberal de ciudadano.

Los derechos políticos pueden ser definidos como “aquellos que permiten la participación política de los individuos, a quienes se ha conferido la ciudadanía, en la estructuración política de la comunidad social de que son miembros y en el establecimiento de reglas necesarias al mantenimiento del orden social”⁷⁵³. Estos derechos se distinguen de los derechos civiles, debido a que los derechos políticos facultan al individuo participar en la vida pública.

En tal sentido, se encuentran reconocidos como fundamentales en distintos Tratados y Convenciones Internacionales que ha suscrito México. La Constitución mexicana consagra un conjunto de derechos y deberes ciudadanos, entre los que destacan:⁷⁵⁴

- Votar en las elecciones populares;
- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y,

⁷⁵³ Rodríguez y Rodríguez, Jesús y Carbonell, Miguel, “Voz: Derechos del ciudadano”, en *Enciclopedia jurídica Latinoamericana*, T. IV, Porrúa, IIJ, UNAM, México, 2006, pp. 629-633.

⁷⁵⁴ Art. 35 CPEUM. Recientemente se agregó la figura de la consulta popular, aún pendiente de reglamentar por el Legislativo federal.

- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Paulatinamente, los derechos político-electorales encontraron su fundamento y motivación en las distintas Declaraciones y Pactos Internacionales suscritos por nuestro país. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948 se consagraron los derechos políticos y se exigieron recursos para hacerlos efectivos⁷⁵⁵, de igual manera se hizo en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷⁵⁶ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁷⁵⁷ Este criterio ha sido sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el siguiente criterio jurisprudencial:

DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ.⁷⁵⁸

Luego entonces, el sufragio tiene dos dimensiones: es una prerrogativa y es una obligación ciudadana, el sufragio tiene las características de ser libre, universal, libre, secreto y directo. Es universal en la medida que la totalidad de los ciudadanos mayores de edad tienen derecho a ejercer el voto, a ser votados y a integrar el cuerpo del Colegio Electoral, de modo que el ejercicio del poder

⁷⁵⁵ Arts. 21 y 8º Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

⁷⁵⁶ Art. 25

⁷⁵⁷ Arts. 23 y 25.

⁷⁵⁸ Tesis: P./J. 83/2007. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Diciembre de 2007, p. 984.

estatal se base efectivamente en el consenso de todo el pueblo. Conforme a este principio, las exclusiones del derecho de sufragio deben establecerse respetando el principio de igualdad, pueden basarse sólo en circunstancias individuales de la persona (como la incapacidad civil o la violación de la ley que entrañe determinadas condenas) y no pueden implicar, en cambio, la exclusión de sectores significativos de la población.

Por su parte, el voto es *libre*, en la medida que el elector no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción para la emisión del sufragio. W.J.M. Mackenzie⁷⁵⁹ expresa que *“la fuerza organizada y el poder del capital no deben emplearse para influir al elector individuo, porque destruyen la naturaleza del sufragio”*. Lo anterior constituye así una premisa fundamental del sistema en el que las elecciones no puedan ser libres si las mismas no gozan de independencia en relación con el poder gobernante.

Finalmente, el voto es secreto, directo, personal e intransferible porque no se conoce públicamente la preferencia o voluntad de cada elector individualmente considerado; además que el ciudadano no tiene intermediarios para expresar su voluntad, mientras que el mismo acude personalmente a la casilla que le corresponde para depositar su voto, y es transferible en la medida que no puede delegar dicha voluntad para ceder su derecho a ninguna persona para emitir su sufragio.

⁷⁵⁹ *Elecciones libres*. Traducción española. Madrid, 1962

2.2 Los límites de la responsabilidad de los servidores públicos en el voto popular

El Poder Judicial de la Federación ha distinguido un sistema de responsabilidades para los servidores públicos conforme al catálogo que establece el marco normativo de los numerales 108 a 114 de la Constitución federal⁷⁶⁰:

- A) La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho;
- B) La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito;
- C) La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y
- D) La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

⁷⁶⁰ Tesis IV.1º.A.T.16 A, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Cuarto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Agosto de 1999, página 799.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que en el Título Cuarto de la Constitución Federal del que forma parte el artículo 109, se advierte que el sistema determinado por el Constituyente Permanente en materia de responsabilidades de los servidores públicos es claro en precisar cuatro vertientes de responsabilidad, la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que se advierta la posibilidad de contemplar una figura diversa, de ahí la inconstitucionalidad del sistema que contempla la Ley Electoral combatida. La consecuencia que en su caso persiguen las normas impugnadas, que es la de la destitución de los servidores electos mediante el voto, se puede obtener a través de los tipos de responsabilidad aludidos y por las mismas causas, que la propia legislación estatal regula.⁷⁶¹

Esto es, los artículos reclamados concretamente el numeral 387, señalan que para la revocación de Gobernador y diputados se deberán invocar como causa o causas por las que se puede iniciar el proceso de revocación, las contempladas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, para la procedencia del juicio político, ordenamiento que a su vez, en sus artículos 6 y 7 regula los actos u omisiones de los servidores públicos que redundan en perjuicio de los intereses públicos.

⁷⁶¹ Acción de inconstitucionalidad 8/2010. Procurador General de la República. 22 de marzo de 2012. Mayoría de nueve votos; votaron en contra: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Alfredo Orellana Moyao y Marco Antonio Cepeda Anaya.

Por su parte, el diverso 11 prevé que si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se aplicarán entre otras sanciones la de destitución del servidor público, lo que significa que las normas combatidas prevén un nuevo procedimiento de responsabilidad que finalmente descansa en las mismas causas que dan lugar al juicio político y a la misma sanción, es decir, a la destitución del funcionario electo mediante voto, lo que confirma la inconstitucionalidad que se aduce, pues se está ante una figura que no tiene sustento en la Constitución Federal y cuyo objetivo final, que es el de la destitución, se puede obtener mediante el diverso procedimiento denominado juicio político, tan es así, que se insiste, el legislador local en las normas combatidas, para el inicio del procedimiento de revocación remite a las causas que dan lugar al juicio político, el cual a su vez se sanciona con la destitución.

Por ende, si bien la pretensión del legislador fue la de crear un instrumento de democracia participativa por el que se pudiera remover a servidores públicos electos popularmente porque su desempeño no ha sido satisfactorio, también lo es que no tomó en cuenta que ese objetivo se puede obtener sólo mediante los procedimientos fijó el Constituyente Permanente en el Título Cuarto de la Constitución Federal, que a su vez se regulan en la legislación de la Entidad, en el caso, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Chihuahua, de ahí la inconstitucionalidad de la figura que ahora se analiza. Lo mismo ocurre en relación con la revocación de mandato de los presidentes municipales, síndicos y regidores, pues la revocación de mandato de éstos se deberá llevar a cabo en términos de lo previsto en el artículo 115 constitucional.

3. LA REELECCIÓN: SU ORIGEN Y DESARROLLO POSTERIOR

Uno de los temas coyunturales más complejos del sistema electoral mexicano es el tema de la reelección de los titulares del Poder Ejecutivo. Este principio ha estado presente durante el siglo XIX y XX como una especie de fantasma apoyado en proclamaciones y rezagos históricos de perpetuación del poder político. Lo anterior, desde la liberal y filosófica constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, hasta la de 5 de febrero de 1917 que encuadró casi todas las conquistas de los movimientos libertarios de 1910 y 1913.⁷⁶²

El desarrollo progresivo de una nación sólo puede conocerse por el estudio de sus acontecimientos políticos, pues cada revolución es el esfuerzo hecho por los ciudadanos para conquistar un principio o para consolidar los ya adquiridos; la narración de tales sucesos forma el resumen del derecho público de la nación, y cada uno de ellos es un antecedente de su Ley Constitucional.

En principio, los artículos 132, 133 y 135 de la Constitución de Apatzingán establecieron que el Poder Ejecutivo debería ejercerse por tres individuos alternándose en la Presidencia por cuatrimestres, que cada año debería salir del Poder uno de esos miembros, y que no podría ser reelecto a menos que hubiere pasado un trienio después de su separación.

⁷⁶²RABASA, Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas, México: Universidad Autónoma de México, 2004, p. 123.

Por otro lado, en la Constitución de 4 de octubre de 1824, en el artículo 77, se estableció que el encargado del Poder Ejecutivo no podría ser reelecto sino pasados cuatro años después de haber desempeñado el encargo. Esa misma disposición volvió a regir a partir del 22 de agosto de 1846 en que se operó la restauración del federalismo con la vigencia del Código Político de 1824. La Constitución Liberal de 5 de febrero de 1857 dejó la puerta abierta a la Reección pues en su artículo 78 sólo determinó cual habría de ser la duración del periodo de ejercicio del encargado del Poder Ejecutivo y la fecha de la toma de posesión, sin prohibir en forma terminante la posibilidad de la Reección. Por otra parte, el artículo 78 en cuestión fue reformado el 5 de febrero de 1878 desechándose la Reección inmediata aunque haciéndola viable pasado un periodo.

En 21 de octubre de 1887, 20 de diciembre de 1890 y 6 de mayo de 1904, se introdujeron reformas al mencionado precepto que, por virtud de la penúltima retornó al texto primitivo de 57, y por la última quedó ampliado el periodo presidencial a seis años con la Reección enteramente libre. En el año de 1911, una nueva reforma del artículo, proscribió la Reección en forma categórica, prohibición que quedó confirmada por virtud de la Constitución de 5 de febrero de 1917, mediante la redacción original del artículo 83 cuyo texto estuvo en vigor hasta las reformas de 15 de enero y 30 de diciembre de 1927, quedando con la redacción hasta 1933.

El principio de la No Reección, aunque no fue incorporado en las siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836, ni en las Bases Orgánicas de

12 de junio de 1843, ni en las Bases para la Administración Pública de 22 de abril de 1873, tuvo vida latente en todos los proyectos de Constitución presentados a la consideración de los representantes encargados de redactar esos Códigos y en las discusiones habidas con motivo de ellos.

3.1 La crítica a la Constitución liberal de 1857 (pérdida de representatividad política)

La Constitución de 1857 es una constitución de cuño liberal, pero que su apertura a la reelección, trajo consigo el desmantelamiento del Estado Constitucional por dictaduras que gobernaron bajo circunstancias especiales. Tal es el tino del profesor Rabasa al apuntar lo siguiente.

“la dictadura desde 1857 sirvió para satisfacer las necesidades del desenvolvimiento nacional, que la Constitución era incapaz de impulsar ni de proteger; y el pueblo, que con su instinto de las realidades sigue a quien le hace bien, desoyó la voz de los políticos mientras los dictadores lo servían, y en tanto que la dictadura laboraba a diario el beneficio de la comunidad, la protegía...”⁷⁶³”

Normalmente se tiene la idea de que el constitucionalismo mexicano ha estado influenciado por dos grandes modelos: el americano y el francés. Del modelo americano, tomó la idea de federalismo y la convirtió en una especie de federalismo débil, con tintes centralistas. Como consecuencia de los dos regímenes políticos liderados por Benito Juárez y Porfirio Díaz, ocasionó un grave debilitamiento y descredito de la reelección como forma de profesionalización de la

⁷⁶³ RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura: estudios sobre la organización política de México*, Tip. de revista de revistas, 3ª de Colón 32, México, 1912, pp. 9 y 326; *La evolución histórica de México*, Librería de la Vda. De Ch. Bouret, México, 1920.

élite política, para convertirse en un pernicioso método de perpetuación del poder político.

Desde el gobierno de Santa Ana, antes de la Constitución del '57, el decreto dictado por este Presidente el 16 de diciembre de 1853, se configuró la primera dictadura indefinida del siglo XIX, con derecho del mismo en su calidad de "alteza serenísima" a designar su substituto para caso de muerte, imposibilidad física o moral. Este acontecimiento provocó el levantamiento en el sur por el con el Plan de Ayutla de 1o. de marzo de 1854, modificado en Acapulco el 11 del mismo mes y año triunfó en toda la línea el año siguiente.

La Constitución de 1857 no prohibió la reelección, sino que dejó en absoluta libertad y margen a Juárez y Lerdo de Tejada, lo cual provocó que posteriormente se originara la perpetuación en el poder y la rebelión armada en contra del mismo, a través del Plan de Tuxtepec reformado en Palo Blanco el 21 de mayo de 1876. La llegada al poder del General Porfirio Díaz produjo de nueva cuenta otro movimiento insurgente en contra de la reelección, el 20 de noviembre de 1910 y que triunfó con la bandera de "Sufragio Efectivo y No Reelection." Este movimiento, aunque motivado también por cuestiones de carácter social, aplazó las reformas necesarias de esta índole, ante la inaplazable necesidad de un cambio de personas en las altas esferas del Poder Ejecutivo Nacional y local de los Estados, para procurar después con la efectividad del Sufragio proveer esos puestos con los elementos apropiados que pudieran considerar las reformas sociales.

Por otra parte, la Constitución de 1917 recuperó los principios de la de su antecesora, no obstante, prohibió de manera expresa la reelección. El espíritu que animó la revolución mexicana en sí era anti reeleccionista, tratando de alguna manera de desaparecer la idea del caudillo salvador mexicano.

3.2 Las prohibiciones de la reforma constitucional de 1933

La reforma constitucional de 1933 trajo consigo la prohibición de reelección de manera inmediata para los Diputados y Senadores, como una especie de medida de orden político. Esta situación se lee claramente del Dictamen del Congreso de aquella fecha.⁷⁶⁴

El proyecto consulta una ampliación del periodo de los legisladores federales y al supresión de la integración por mitad de los miembros del Senado con la prohibición de la Reección inmediata, admitiéndola como posible, pasado un periodo de receso.

Nosotros creemos que la No Reección indefinida de los elementos del Poder Legislativo traería consigo un gran inconveniente porque siendo numerosísimos esos cuerpos colegiados, difícilmente se encontrarían en cada periodo verdaderas generaciones aptas y nuevas que vinieran a reemplazar a las que terminasen.

Si se admite la Reección para después de un periodo de receso y se suprime la integración por mitad de la Cámara de Senadores, la que en lo sucesivo se renovará totalmente, sería preferible, como medio de que no se olviden las tradiciones, y antes bien se conserven, que se respeten los periodos actuales de dos y cuatro años para los diputados y senadores al Congreso Federal, haciendo viable que vuelvan al ejercicio de sus funciones representativas los elementos de mayor arraigo en la opinión pública, y los que en su gestión legislativa se hubieren distinguido con las luces de su experiencia.

⁷⁶⁴ Cámara de Diputados, PROCESOS LEGISLATIVOS DICTAMEN/ORIGEN, México, D.F., a 9 de Diciembre de 1932, Gaceta Legislativa.

Además, consideramos peligroso para la estabilidad misma de los otros dos Poderes armónicos, y especialmente para la del Poder Ejecutivo, que existan Cámaras que llegando a ser hostiles tengan un largo periodo de vida que pudiera ser, tratándose del Senado, igual al que nuestra Constitución reconoce para el titular del Ejecutivo.

Apuntadas estas observaciones, las que dejamos a la consideración de la Asamblea para lo que a bien tenga resolver, aceptamos la iniciativa tal como viene redactada en este particular.

Para consignar en nuestra Constitución la No Reelección absoluta por lo que respecta al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, y relativa, con un periodo de receso para los diputados y senadores al Congreso de la Unión, diputados locales y Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos de la República, se reforman los artículos 51, 55, 56, 58, 59, 83 y 115 de la Constitución Federal. En el artículo 55 es necesario modificar la fracción V para dejar aclarado de una vez por todas que los Gobernadores de los Estados, durante su ejercicio no pueden ser electos diputados o senadores aun cuando se separen de sus encargos, cosa absolutamente indispensable ya que la tendencia del antireeleccionismo se dirige a conseguir la mayor libertad en la emisión del voto. Es necesario, sin embargo, aclarar que los Secretarios o Subsecretarios de Estado, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o de los Estados que aspiren a ser electos diputados o senadores, deben separarse de sus respectivos cargos, definitivamente, esto es, por renuncia y no por siempre licencia.

En el artículo 115, además de consignar los lineamientos que deben adoptar las constituciones locales para hacer efectivo el antireeleccionismo, se introducen algunas otras reformas con las cuales estamos conformes, aceptando que quede lo que respecta a que el número de diputados locales debe estar en relación directa con el censo de las diferentes Entidades Federativas, fijándose un mínimun y un máximun que se estiman apropiados con las necesidades democráticas y con las posibilidades económicas de dichos Estados. "En el mismo proyecto se consulta la modificación de la fracción XXVI del artículo 73 constitucional, reforma indispensable, porque faltaba en el mencionado artículo la facultad del Congreso General para dar licencia al Primer Magistrado de la Nación en el caso de que tuviere necesidad de separarse de su alta investidura sin abandonarla definitivamente. Por la misma circunstancia se reforma el artículo 79 que detalla las facultades de la Comisión Permanente, aumentando la fracción VI que faculta a dicha Comisión para dar licencia al Presidente hasta por treinta días, y designar en su lugar al Presidente Interino que supla esa falta.

El artículo 84 de la Constitución quedó redactado cuando se hicieron otras reformas constitucionales, ampliando el periodo presidencial de cuatro a seis años, en la misma forma en que se redactó al aprobarse la Constitución de 1917 en relación con el artículo 83, y con referencia a un periodo de cuatro años, y preveía el caso de falta absoluta del titular del Ejecutivo acaecida en los dos primeros, o en los dos últimos años del periodo presidencial. Ampliando el plazo a seis años, el artículo 84 necesitaba ser reformado para no dejar a duda alguna cuando la falta absoluta del Primer mandatario se verificase, no en los primeros dos años, ni en los dos últimos, sino en los dos intermedios, estableciendo en cada caso como se suplía la falta, en carácter del presidente designado para suplirla, y la obligación, en su caso, de convocar a nuevas elecciones. Esa laguna queda cubierta hoy con las reformas que se proponen.

De lo anterior, se desprende una gran cantidad de reformas constitucionales que prohibieron la reelección para Presidente de la República y Gobernadores, así como la prohibición de reelección inmediata para legisladores y alcaldes. Tal y como se puede observar, la principal preocupación del Congreso para incluir esa cláusula en la Constitución mexicana para los legisladores, es el latente peligro de que el Presidente de la República tuviera un Congreso adverso, lo mismo para los Gobernadores de las Entidades Federativas.

3.3 La prohibición de reelección inmediata para legislador, regidores y Presidentes Municipales

Para algunos expertos, la posibilidad de reelección a los integrantes de los Poderes Públicos es una de las decisiones fundamentales de cualquier orden jurídico político.⁷⁶⁵ En México, tal y como se ha adelantado en secciones previas,

⁷⁶⁵ CARBONELL, Miguel, "Hacia un Congreso profesional: la no re-elección legislativa en México", en: Germán Pérez y Antonia Martínez (Comps.), La Cámara de Diputados en México, Cámara de Diputados, FLACSO, M.A. Porrúa, Ciudad de México, p.105.

después de la independencia se tomó el modelo de la Constitución de Cádiz de 1812, la cual cambió radicalmente el régimen político de España y sus Colonias. En dicha Carta, el ejercicio del Poder Legislativo radicaba en las Cortes, a las cuáles incumbía la elaboración, interpretación y derogación de las leyes. Dos principios fundamentales de la Declaración Francesa de 1789 se recogen en esta Constitución:

- a) la Nación como fuente de la soberanía, y
- b) la Nación como origen exclusivo de la potestad legislativa.

Cabe aclarar que el concepto de Nación es una idea de carácter sociológico, referida a la unidad del pueblo, a una tradición común, un pensamiento de fidelidad no solamente al Estado, sino a otros valores que unifican a la población, como la cultura, el futuro común, la voluntad de vivir juntos.

El Acta y la Constitución de 1824 establecieron la división y separación de los poderes públicos, la organización del Legislativo y el Judicial como entidades fuertes y autónomas, y la independencia de los Estados limitada por el interés superior nacional. En el artículo 7º de dicha Constitución se dispuso que el Poder Legislativo de la Federación estuviera depositado en un Congreso General, integrado por dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores.

Por otra parte, desde 1846, el diputado Mariano Otero, evocando las constantes crisis entre liberales y conservadores al dirigirse a la asamblea parlamentaria, advertía la necesidad de contar con la representación de todos los

intereses de la Nación, a ser representados, y señalaba: "...es hoy una verdad y necesidad tan universalmente reconocida, que sólo pretendiendo ignorar el estado actual de la ciencia social puede proclamarse el duro y absoluto imperio de la mayoría, sin el equilibrio que da la representación de las minorías...", y agregaba: "... la simple razón natural advierte que el sistema representativo es mejor en proporción que el cuerpo de representantes, y hace que se parezca más a la Nación representada. La teoría de la representación de las minorías no es más que una consecuencia del sufragio universal; porque nada importa que ninguno quede excluido del derecho de votar, si muchos quedan sin la representación, que es el objeto del sufragio."

La reelección inmediata del Poder Legislativo proviene de una regla creada en 1933, como consecuencia del movimiento revolucionario y apaciguamiento político de varios bandos que trataban de pugnar por este acontecimiento. Pero quizá uno de los principios que subyacen en las razones del legislador en torno a esa prohibición, son, tal y como destaca el profesor Ignacio Burgoa, el principio de división de poderes. Desde nuestra óptica no es lo más adecuado, sin embargo, la influencia del referido constitucionalista se nota de manera clara en los documentos legislativos de aquella época.

... el principio de separación o división de poderes se justifica por la tendencia de los regímenes democráticos hacia el aseguramiento y la preservación de la libertad de los gobernados en aquellos aspectos en que su ejercicio sea socialmente permisible.

Hacia 1991, año en el que concluía un primer esbozo de la obra que aquí culmina, enfatizaba que hablar de la reelección 20 o 30 años más atrás, ya no digamos del

Presidente de la República sino del Poder Legislativo, era motivo suficiente para satanizar a quien lo proponía. En suma, se le acusaba de pro-yanqui, de traidor, anti- revolucionario y se le adjudicaban algunos otros calificativos.

Actualmente, en cambio, la sociedad mexicana ha avanzado. Hoy más que nunca se propicia la búsqueda de participación política efectiva. Ahí están, en primera instancia, las propuestas modernizadoras del sistema político mexicano previstas en la *Ley para la Reforma del Estado* de 2007. Posteriormente el Presidente de la República presentó en diciembre de 2009 lo que se ha denominado el decálogo de Calderón. En ambos documentos el tema de la reelección para legisladores federales ha dejado de ser un tabú político para convertirse en una verdadera oportunidad para rescatar a la institución de la representación política en sede parlamentaria del descrédito y, en consecuencia, fomentar la profesionalización de las elites parlamentarias.

En Estados Unidos, se limitó la reelección indefinida tras la muerte de Franklin D. Roosevelt, pero se mantuvo para las Cámaras. Lo mismo podemos apreciar en muchos países desarrollados. En el derecho comparado la reelección es común, pues en la gran mayoría de las naciones civilizadas, independientemente del sistema político en que estén organizadas, se reconoce.

Dicho lo anterior, una de las propuestas más atrevidas en la reforma político electoral de 2014 es, sin duda alguna, la reelección. Para algunos especialistas, algunos de los obstáculos para transitar a una democracia de resultados era la distancia percibida entre los electores y sus representantes, lo que podía revertirse

mediante mecanismos de rendición de cuentas como la reelección legislativa. No obstante, esta figura se encontraba prohibida en nuestra Constitución desde 1933.

La reelección consecutiva de legisladores de las entidades federativas y del personal que conforma los ayuntamientos dependerá de las constituciones locales.

- **Reelección legislativa federal consecutiva.** En el ámbito federal se estableció que tanto senadores como diputados puedan reelegirse hasta por 12 años, es decir, que los senadores lo pudieran hacer hasta por un periodo consecutivo, mientras que los diputados lo podrán hacer hasta por tres periodos consecutivos.

Además, la reforma estableció que, si un legislador busca la reelección, tendrá que hacerlo por la misma vía por la que resultó electo la primera vez, es decir, por el mismo partido político o coalición que lo postuló, o por la vía de una candidatura independiente, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Ahora bien, en cuanto a la reelección legislativa local consecutiva se determinó que los estados deberán modificar sus respectivas constituciones para establecer la posibilidad de reelección consecutiva de diputados hasta por tres periodos consecutivos.

Ahora bien, otro atractivo de la reforma es la reelección consecutiva municipal. Las Constituciones de los estados podrán ser adecuadas para establecer, en ejercicio de su autonomía, la reelección consecutiva de los miembros de los ayuntamientos (presidentes municipales, regidores y síndicos)

por un periodo adicional, siempre y cuando la duración del mandato de los ayuntamientos no sea superior a 3 años.

Una de las razones brindadas por el Constituyente permanente para esta reforma es que la posibilidad de la reelección inmediata de diputados y de senadores permitirá que los votantes tengan un vínculo más cercano con sus representantes, pues servirá como un medio de ratificación de su labor. En teoría, se fortalecería con ello la rendición de cuentas, la profesionalización del ejercicio parlamentario y la continuidad de las decisiones que ofrezcan mejores resultados. Por su parte, la posibilidad de reelección en los ayuntamientos permitirá mejorar los aspectos administrativos y promover la planeación efectiva de los programas y acciones a nivel municipal. Las razones del legislador fueron las siguientes.

Estas Comisiones Dictaminadoras estimamos que la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores trae aparejadas ventajas, como son: tener un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán éstos los que ratifiquen mediante su voto, a los servidores públicos en su encargo, y ello abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados, y profesionalizará la carrera de los legisladores, para contar con representantes mayormente calificados para desempeñar sus facultades, a fin de propiciar un mejor quehacer legislativo en beneficio del país; lo que puede propiciar un mejor entorno para la construcción de acuerdos. Aunado a lo anterior, la ampliación de tal temporalidad fortalecerá el trabajo legislativo y permitirá dar continuidad y consistencia a las funciones inherentes de las Cámaras respectivas. En ese sentido, los integrantes de estas Comisiones Unidas estimamos necesario señalar las características de la elección consecutiva de legisladores que para tal efecto se regularán en el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos, para sumar 12 años en el ejercicio del encargo. Igualmente, se propone que si un legislador busca la reelección, tendrá que hacerlo por la misma vía que llegó al ejercicio del encargo; es

decir, por el mismo partido político que lo postuló, sin que puedan hacerlo a través de candidatura independiente o, en caso de ser candidato independiente, tendrá que hacerlo con ese mismo carácter, sin poder ser postulado por un partido político o coalición alguna. De igual manera, se propone que en las Constituciones de los Estados pueda establecerse la elección consecutiva de los diputados locales, ajustándose al modelo federal en términos de la propuesta de reformas al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el régimen transitorio, se propone que la reforma al artículo 59 en materia de reelección de diputados y senadores al Congreso de la Unión, sea aplicable a partir del proceso electoral de 2018 y, en el caso de los diputados a las Legislaturas Estatales, tratándose de las entidades federativas que opten por dicho régimen, sea aplicable a partir de la segunda Legislatura inmediata posterior a aquélla que realice las modificaciones pertinentes a la constitución local del Estado de que se trate. Tal disposición tiene por objeto evitar que los legisladores que realicen las reformas necesarias para la implementación de la reelección, resulten beneficiados con las mismas.

Diferentes razones expuso el legislador federal para incluir la reelección inmediata de Ayuntamientos. Una de las consideraciones inmediatas para ello, es que esta figura data de la época de la conquista española. El municipio, tal y como sabemos, proviene de la figura creada en la Constitución de 1917, y es el órgano colegiado que conforma la autoridad política y representa a la organización política-administrativa que se denomina Municipio Libre.

Conforme al artículo 115, de la Constitución federal, su titular, el Presidente Municipal es designado por voto universal, directo y secreto, prohibiéndose su reelección inmediata. A partir de la reforma política de 1983 se introdujo la figura de la representación proporcional, para incluir a los regidores a través de la misma, lo cual dio cabida a las minorías

representativas y, con ello, impulsó la incorporación de la pluralidad a la integración de estos órganos de gobierno.

Sin embargo, una de las áreas de oportunidad detectadas por el legislador para permitir la reelección es la ausencia de planes a largo plazo. En tal sentido, destaca la existencia en la vida municipal de serios problemas estructurales y multifactoriales, que no permiten en la práctica llegar al concepto constitucional del “Municipio Libre”. La capacidad de captación fiscal es prácticamente nula y la planeación estratégica de su desarrollo en distintos ámbitos, es por demás limitada. Por tal motivo, el Congreso decidió modificar la Constitución para dejar a las Entidades Federativas la posibilidad de permitir la reelección para los Presidentes Municipales.

4. LA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA A PARTIR DE LA RELECCIÓN LEGISLATIVA Y LA PROHIBICIÓN DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO

Uno de los temas ausentes durante la reforma electoral de 2014 es la introducción de la revocación de mandato en la Constitución mexicana. A pesar de lo anterior, algunas Entidades federativas han incorporado con antelación, o bien, en el presente (Nuevo León, 2014), la figura de la revocación de mandato popular como una forma de contrapeso para garantizar la representatividad política efectiva del ciudadano frente amenazas o injerencias que le impiden realizar de mejor forma su trabajo.

Se entiende como revocación de mandato popular; así, algunos autores indican que constituye un procedimiento mediante el cual la comunidad electoral, o una parte significativa de ella, puede promover la destitución de los representantes electos antes de que concluyan su periodo, a través de comicios especiales donde se les confirme o destituya.

También se dice que la revocación de mandato es una variante invertida de la elección de representantes a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos, que permite a los votantes separar a un representante de un cargo público, por lo que se estima que es una de las figuras más emblemáticas de los procedimientos de democracia participativa o directa. Es un mecanismo de decisión ciudadana por el que se determina la remoción de un servidor público electo popularmente, lo que se hace en forma anticipada a la conclusión de su encargo cuando a juicio de la sociedad su desempeño no ha sido satisfactorio; de ahí que se entienda como una potestad del pueblo soberano que decide dar por terminado anticipadamente el mandato conferido.

La declaración de procedencia es el procedimiento en el cual la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de sus miembros presentes determina si ha, o no lugar a proceder contra el funcionario o servidor público inculcado. Si la Cámara de Diputados determina que no ha lugar, cesará todo procedimiento ulterior; en cambio, si determina que ha lugar a proceder, el funcionario o servidor público quedará a disposición de las autoridades competentes; es importante señalar que el desafuero no prejuzga sobre la acusación que conocerá el juez ordinario.

Asimismo se debe tomar en cuenta que en relación con el Presidente de la República opera una excepción al procedimiento anterior, pues en este caso es la Cámara de Senadores la que determina si ha o no lugar a proceder y será la misma Cámara quien resolverá la cuestión con base en la legislación penal aplicable. Los efectos de la declaración de procedencia será separar del cargo al funcionario público en tanto se encuentre sujeto al proceso penal; las resoluciones de ambas Cámaras son inapelables.

También se contempla la responsabilidad administrativa, que es aquel tipo de responsabilidad que se actualiza cuando los actos u omisiones de un funcionario o servidor público afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, encontrándose prevista y regulada en los artículos 109, fracción III, y 113.

Es necesario precisar que en materia de responsabilidad administrativa no se especifica qué autoridad es la facultada para substanciar el procedimiento respectivo y decidir sobre la sanción correspondiente, sino que tal determinación se deja a las leyes de responsabilidades que al efecto se emitan; sin embargo, si se toma en consideración la naturaleza de las infracciones o responsabilidades administrativas y los fines que con su sanción se persigue (salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de todo servidor público en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones), se infiere que en

concordancia lógica con dicha naturaleza, tanto el procedimiento como la sanción también deben ser administrativos, por lo que es al superior jerárquico del servidor público infractor, por regla general, o a un órgano específico del propio nivel de gobierno, al que incumbe corregir las irregularidades cometidas con el fin de preservar el correcto y eficiente servicio público que se debe prestar en la dependencia u organismo a su cargo, por lo que también corresponde a ellos substanciar el procedimiento administrativo de responsabilidades y emitir la sanción respectiva.

También se prevé la responsabilidad política, la cual tiene lugar cuando los funcionarios o servidores públicos señalados en el artículo 110, en el ejercicio de sus funciones, incurren en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. En el caso de los funcionarios de las entidades federativas previstos en el segundo párrafo del citado numeral, la responsabilidad política se presenta cuando cometen violaciones graves a la Constitución General y a las leyes federales, así como por indebido manejo de fondos federales.

La responsabilidad política se hace efectiva a través del denominado “juicio político”, cuyas reglas generales consagran los párrafos cuarto al sexto del propio artículo 110; en dicho procedimiento corresponde a la Cámara de Diputados ser el órgano acusador ante la de Senadores y esta última, en su carácter de órgano de instrucción y decisorio, determina si se ha configurado alguna de las causales previstas en la Constitución teniendo carácter constitutivo dicha declaración.

En ese contexto, si la Cámara de Senadores determina absolver al funcionario o servidor público, ningún otro tribunal podrá llegar a ocuparse del caso; en cambio, si determina condenarlo, aplicará como sanción la privación del puesto y la inhabilitación para desempeñar cargos o puestos en el servicio público. Finalmente, también se habla de la responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

4.1 La revocación de mandato como complemento de la reelección legislativa e incentivo ciudadano para la representatividad política

La idea de la revocación de mandato se origina en el período de la democracia ateniense de las antiguas ciudades estado en el siglo V antes de Cristo. Una de las características de la democracia de la época era, precisamente el *ostracismo*, que consistía en el destierro a que se condenaba a los ciudadanos que se consideraban sospechosos o peligrosos para la ciudad.

Los suizos también contemplaron el retiro de algunos de sus oficiales antes de que terminara su mandato. La figura de la revocación permitió que con el voto de cierto número de ciudadanos, se destituyera a algún oficial del gobierno, sin embargo, en la práctica, rara vez se empleaba este mecanismo. Con posterioridad, en el *common law*, la figura de la revocación de mandato se conoce como *recall o deposition*, el cual permite a los votantes reemplazar o despedir a un servidor público incumplido.

Así pues, la revocación de mandato es una institución mediante la cual, se reconoce al pueblo el derecho a separar a los representantes públicos, cuando éstos dejen de cumplir con las funciones para las que fueron electos. El objetivo de la revocación de mandato es que los votantes, en todo momento tengan el control permanente de las actividades que realicen los funcionarios públicos.

El equilibrio de poderes como teoría política, supuso que la creación de tres instituciones para que una legislara, otra aplicara la ley y la tercera resolviera las controversias, generaría el balance que pudiera acabar con el despotismo ilustrado y las monarquías absolutas. Actualmente los tres poderes en México, que son el instrumento del ejercicio de la fuerza de unos cuantos sobre los derechos de la persona y de las mayorías, han ido pervirtiendo el modelo original, ya que tanto los poderes como muchos partidos, se han convertido en un todo sistémico y unitario que se sirve a sí mismo y que utiliza a la comunidad y a la sociedad como pretexto para ejercer una nueva forma de oligarquía absoluta y abusiva con altos riesgos para preservar el pacto social.

Por todo ello, este es el momento de generar un nuevo paradigma creando un cuarto poder; el de los ciudadanos y el de la comunidad; el cual debe tener como funciones: vigilar, auditar, exigir cuentas y promover sanciones a los otros tres poderes representando también a la comunidad de una manera integral en sus derechos humanos, para de esa manera volver a contener el fenómeno repetitivo del abuso del poder y de autoridad que ha desvirtuado los principios democráticos y republicanos.

Para operar estas propuestas es necesario establecer los estándares de este cuarto Poder Ciudadano que deberá ser ejercido en forma honorífica por quienes resulten electos en un número impar y de acuerdo con una estructura colegiada, con el objeto de que pueda conducir, dirigir y ordenar a los órganos de auditoría que se encuentran en los tres poderes con el objeto de equilibrar las funciones que hoy realizan y también para incorporar en sus funciones la defensa de los derechos humanos frente a los abusos de autoridad.

Los órganos de esta naturaleza que ya existen sólo han venido a resultar una verdadera confesión del poder frente a sus injusticias y abusos, que toda la población sufre, conoce y reclama. Estas instituciones existentes al ser juez y parte del propio poder auditado, o depender de una u otra manera de él, o al carecer de verdaderas estructuras con capacidad de exigir cuentas y procurar sanciones reales, se han convertido en una auténtica escenografía, que no cumple en verdad con sus funciones, convirtiéndose también en un instrumento de venganzas o encubrimiento entre los miembros del poder y sus partidos.

La disyuntiva fundamental se viene a precisar en los principios constitucionales, que establecen el derecho del pueblo para generar normas para controlar y acotar el poder, o si bien es el poder el que seguirá usufructuando sus privilegios libremente y por la fuerza, para imponerle a la población las normas que habrán de preservar dichos privilegios y encubrir sus abusos en contra del pueblo. Perfeccionar el ejercicio de la soberanía supone crear las instituciones jurídicas

necesarias para que el pueblo tenga en todo tiempo, el dominio de su titularidad y el ejercicio preferente sobre todo poder público.

Es importante señalar que la división de poderes que perfeccionó la organización estatal y le dio sentido a la legitimidad no ha operado en México eficazmente. Más aún, esta figura de distribución de competencias y especialidades no ha evitado dos fenómenos retardatarios del progreso constitucional: la concentración de poder y la concentración de riqueza, ambos causantes de todos los conflictos de descomposición política e institucional.

Hoy, a pesar de su vigencia, se cuestiona la teoría y la diversidad de sus interpretaciones y aplicaciones, más en aquellos países que la adoptaron con resultados escasos en cuanto a niveles de gobernabilidad, estabilidad, igualdad y prosperidad y, sobre todo, de legitimidad. Todo se constata con las limitaciones de conducción que se reflejan en el manejo de los crecientes problemas de gobierno. Lejos de resolver los antagonismos sociales, agrava sus fenómenos concomitantes de descomposición y obsolescencia institucional, porque se pierde uno de los principios fundamentales de la división de poderes que es la responsabilidad democrática.

Jamás el gobierno fue considerado sinónimo de justicia, al contrario, se le temía como instrumento de represión y sometimiento. Los debates de la época, si los hubo, eran contrarios a las ideas seculares y libertarias. La obediencia a las leyes en forma de privilegios y castigos, según la casta, sedimentaron un

autoritarismo implacable y corrupto, determinante en la genealogía de los gobiernos posteriores a la Independencia.⁷⁶⁶

Ante este conjunto de reflexiones, podemos constatar que existe una fuerte e importante corriente de escepticismo, sobre todo en lo que concierne a la opción que preconiza aumentar la participación, considerando que ante la urgencia y la complejidad, y la gravedad de los problemas que nos enfrentamos en todo el mundo, no hay demasiado espacio para alegrías participativas. No son nuevas las resistencias o las prevenciones ante la bondad de un aumento en calidad de la participación popular y directa en las decisiones políticas.⁷⁶⁷

Las teorías que se usan para la ampliación de las vías de participación ciudadana y contra el incremento de la cantidad y calidad de la participación política de los ciudadanos giran alrededor del tema de las propias características del conjunto de ciudadanos llamados hipotéticamente a participar. El problema no es el tipo de cuestiones a debatir, o los inconvenientes de tiempo o de dinero que pueda ocasionar la participación, sino las peculiaridades o querencias de los ciudadanos llamados a incorporarse en los procesos decisionales.

Un hecho certero es que los ciudadanos no son capaces de tomar las decisiones políticas habituales y que por ello su participación política ha de verse

⁷⁶⁶ GERTZ MANERO, Alejandro, Maldonado Venegas, Luis, *Democracia Real y Poder Ciudadano*, Editorial Porrúa, 2010. P. 16

⁷⁶⁷ SCHUMPETER, J., *Capitalism, Socialism and Democracy*, 1942. Harper, New York; J.Plamenatz, 1973. *Democracy and Illusion*, p. 34.

limitada a juzgar cuáles son sus mejores representantes en las instituciones decisorias. Por lo que los dos principales retos que a tenemos que afrontar son, demostrar que participación y eficiencia no son conceptos contradictorios, sino, que cada vez más, son conceptos complementarios. Y experimentar instrumentos, de participación que eviten, o reduzcan los riesgos existentes y minimicen los problemas más señalados.

En ocasiones algunos secretarios de Estado pueden ser sometidos a juicio político en nuestro país por el Poder Legislativo, la revocación hace posible que diversos funcionarios no electos puedan ser removidos de sus encomiendas públicas por sujetos distintos a quienes los designan. Este argumento no es suficiente para extender la revocación a otros funcionarios distintos a aquellos que son electos popularmente. La opción recomendable, es permitir la demanda popular de revocación en la que un determinado número de ciudadanos puede solicitar se inicie un procedimiento de destitución, pero en lugar de que la decisión sea tomada directamente mediante una votación popular, sean las Cámaras o un jurado el que decida. Un procedimiento parecido al aquí sugerido para este tipo de funcionarios no electos.

Para Manuel García Pelayo la revocación del mandato se trata del «derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, la cual se llevará a

cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria.⁷⁶⁸

La revocación de mandato es el procedimiento por medio del cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que expire el período para el cual fue electo. La revocación de mandato abre la puerta para que, una vez satisfechos los requisitos correspondientes, se someta a la consulta de los ciudadanos la remoción de un funcionario elegido por la vía del voto directo.⁷⁶⁹

A diferencia de otros procesos de remoción de representantes, la revocación de mandato se decide en las urnas por el mismo cuerpo electoral que designó al funcionario. Leal Espinoza, afirma que la revocación del mandato popular es un tema de orden político constitucional con cierto grado de dificultad teórica. Desde una perspectiva constitucional, puede ser considerada como una institución política de naturaleza constitucional si se encuentra prevista en el texto de una constitución positiva.

El referido autor propone que a la problemática teórica habría que sumar el resultado práctico de esa peculiar experiencia democrática en los sistemas políticos donde se ha implementado el mecanismo revocatorio. Así pues, el Poder

⁷⁶⁸ GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, 1a. edición, Madrid, Ed. Alianza Universidad Textos y Alianza Editorial, 1993, 636 pp.

⁷⁶⁹ GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Boletín Mexicano Comparado*, Biblioteca Jurídica Virtual. Op. Cit., p.394.

Legislativo o Parlamento es sin duda la institución más importante del Estado moderno. Diversos autores se han ocupado en definirlo; la palabra parlamento hace referencia a la institución representativa de un Estado integrado por los propios ciudadanos mediante procesos electorales abiertos, que participa de manera insustituible en la formación de la voluntad general del Estado mediante la aprobación de leyes y normas financieras estatales, y controla en mayor o menor grado la actividad del gobierno. O, bien, el órgano del Estado conformado por representantes de los ciudadanos, encargado de la elaboración de las leyes, la aprobación de los ingresos y gastos del Estado, el nombramiento y ratificación de ciertos funcionarios de otros poderes, así como el control del Poder Ejecutivo.

A esta institución se le han atribuido distintos nombres, dependiendo del sistema constitucional de cada país, así se habla de Parlamento, Congreso, Cortes, asambleas, estados generales, entre otros. Algunos prefieren emplear exclusivamente el término “Parlamento” para designar a las asambleas políticas según el modelo del Parlamento británico y que cumplen funciones análogas a las de ese organismo en un régimen de gobierno parlamentario; mientras que llaman “Congreso” a la asamblea que desempeña el Poder Legislativo en un régimen de gobierno presidencial, con tres poderes diferenciados. Sin embargo, como señala López Garrido, se aceptan como parlamentarias las instituciones que se constituyen como entes colectivos y electivos, lo que les convierte en órganos decisorios políticamente, cuya ausencia paraliza o transforma de modo constitucional el ente estatal.

Por otra parte, Efrén Chávez Hernández, menciona que se considera que el origen remoto de la institución representativa está situado en la *Curia Regis* o *Concilio* que como órganos consultivos colaboraban con los monarcas o príncipes en los Estados europeos de la Edad Media, los cuales se integraban en un primer momento por la nobleza y el alto clero feudal, cuya convocatoria, funcionamiento y disolución dependían discrecionalmente de la voluntad del soberano convocante. Posteriormente, se incorporaron los representantes de otros sectores, caballeros agrarios, mandatarios de las ciudades, villas o Burgos, entre otros, haciendo que el parlamento se separara del ámbito regio.⁷⁷⁰

Así, por ejemplo, en 1188 Alfonso IX convoca a una curia en León; en 1218 se convoca a las cortes de Cataluña y en 1274 para Aragón; Eduardo I convoca en Inglaterra el “Parlamento modelo”, en 1295; Felipe IV de Francia realiza la convocatoria para la Asamblea Nacional en 1302; en Italia se efectúa en 1296 la convocatoria del “Parlamento del Reino de Silícea”. Este paso de institución real a popular es el inicio del Parlamento como órgano de poder, el cual comienza a tener representación de los miembros de la sociedad, y poco a poco adquiere mayor legitimidad frente al rey, el cual paulatinamente perderá facultades que serán asumidas por otros órganos del Estado.

Lo que se pretende explicar, es relacionar alguno de los atributos de tan importante institución, vinculándolos con la alta responsabilidad de sus miembros en ejercicio de sus funciones; lo tocante a la corrupción que se manifiesta en dicho

⁷⁷⁰ CHÁVEZ HERNÁNDEZ, Efrén, Boletín Mexicano Comparado, Biblioteca Jurídica Virtual, p. 123.

órgano y el análisis de la ética parlamentaria como solución al problema. Para ello debemos reflexionar sobre la importancia del Poder Legislativo en el Estado contemporáneo y las razones por las que es el principal órgano garante.

Antes de entrar en el debate desencadenado por un posible tránsito de un presidencialismo hacia un parlamentarismo, es preciso conocer la opinión de los expertos respecto a la realidad latinoamericana y mexicana y qué opinan de ésta. En primer lugar, Maurice Duverger determina que hay un triple poder de los parlamentarios occidentales y que existen factores de preponderancia presidencial en la realidad latinoamericana.

Lo esencial para el parlamentarismo occidental es la publicidad de los debates y el control del gobierno. Giovanni Sartori, recomienda establecer prioridades de forma en número manejable, con un nuevo sistema electoral (dos rondas electorales, permitiendo participación de cuatro partidos), la abolición de la no reelección de los miembros del Congreso (ya que las razones para evitarla quedaron en el pasado y un Congreso con rotación excesiva dificulta la experiencia) y una definición clara de los poderes constitucionales del presidente, que sustituyan los de facto (veto en cuestiones presupuestales, referéndum, decretos, y medios y fórmulas para superar bloqueos parlamentarios).

Es resaltable que las experiencias de República presidencial y de formas de gobierno parlamentarias exitosas no son garantía de éxito en el equilibrio de poder político en México pues, como bien se ha expuesto, deben conjuntarse la

participación activa e instruida de la ciudadanía así como la consolidación de un Estado democrático de Derecho, situación que demanda la voluntad de todos y cada uno de los actores políticos para democratizar su entorno, propiciando en la población la preferencia por la democracia que, actualmente es débil pues cuando se evalúa la satisfacción con nuestra democracia, seis de cada 10 personas manifiestan estar "poco o nada" satisfecho con esa forma de gobierno.

En nuestro país aparece en el Artículo 61. “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”. El fuero es una institución destinada a proteger la investidura de estos servidores públicos con el objeto de proteger la libertad de expresión, cabe señalar que esta figura ha sido distorsionada por muchos de nuestros servidores públicos, entre los más destacados se encuentran los representantes populares (diputados) que ha deteriorado la confianza de los ciudadanos, de acuerdo con un análisis metodológico llevado a cabo en la UNAM se ubican en la penúltima posición dentro del cuadro dentro de las instituciones en quien menos confían los mexicanos. La presente investigación pretende analizar los alcances y riesgos que presenta la figura de la revocación de mandato, a fin de evitar que su implementación constituya una herramienta política para satisfacer los intereses particulares de los partidos políticos de oposición.

La revocatoria de mandato es el instrumento de democracia directa que genera mayor polémica y, a su vez, es el de menor difusión en el mundo. Al hacer el balance de las ventajas y desventajas de esta figura, es conveniente diferenciar sus características y consecuencias intrínsecas respecto de aquellas vinculadas a la peculiar circunstancia venezolana. Adicionalmente, dada la escasa experiencia internacional con el uso de esta figura para cargos de alta investidura, es difícil apreciarla más allá de este caso.

Respecto de otras figuras de democracia directa como son los referendos y la iniciativa popular, la revocatoria de mandato es la más polémica y menos difundida y utilizada internacionalmente. Como ya se señaló, en muy pocos países se ha consagrado y menos aún utilizado para cargos de alta investidura. En los pocos países que la han adoptado, se contempla mayormente para el ámbito local o regional o para las autoridades parlamentarias en el ámbito nacional. Por otro lado, en los pocos países en los que está consagrada dicha figura, no ha sido utilizada con profusión. Dada esta escasa experiencia, no es fácil generalizar las conclusiones de los casos específicos.

Se le atribuye a la democracia directa un potencial importante para complementar y enriquecer la democracia representativa al posibilitar la apertura de canales alternativos de participación ciudadana, que muchas veces pueden ser activados a pesar de la oposición de los que detentan el poder político. Esta tiene una especial capacidad para generar agrupaciones autónomas en la sociedad civil y para desbloquear procesos políticos, a veces extremadamente monopolizados

por quienes ocupan posiciones de poder. No obstante, las agrupaciones partidistas y otras organizaciones e instituciones tradicionales pueden convivir cómodamente con las instituciones de la democracia directa e incluso utilizarlas exitosamente.

La revocatoria de mandato es una figura a disposición del electorado para amenazar con una sanción o sancionar institucionalmente al gobernante que no satisface sus expectativas. Su utilidad como instrumento de control ciudadano vertical depende, sin embargo, del modo en que la revocatoria de mandato se defina, tanto en su concepción general como en sus aspectos operativos. La revocatoria de mandato tal como se la conoce en los países que la consagran no requiere de una justificación legal sino generalmente de orden político.

En algunos casos la legislación exige que se expliciten las razones políticas que llevan a los ciudadanos a convocar la revocatoria de mandato (por ejemplo, incumplimiento del programa de gobierno ofrecido), en otros no se exige ese requisito mínimo. Ello puede llevar fácilmente a la trivialización o desviación de su uso, razón por la cual se establecen condiciones exigentes para su activación, a fin de proteger a los funcionarios electos en contra del uso frívolo y/o irresponsable de la figura.

En el momento de considerar la conveniencia de consagrar en un orden institucional la figura de la revocatoria de mandato es importante evaluar su inserción en el conjunto del orden político-institucional a fin de armonizarla con los

demás principios, reglas y procesos del mismo. Una perspectiva posible para ello es tomar en cuenta su impacto sobre los valores de la *participación* y de la *gobernabilidad*, propios del orden democrático, y evaluar los costos y beneficios asociados a su uso.

Una decisión fundamental es la referida a la determinación del ámbito político administrativo y los cargos para los que se aplicará la revocatoria de mandato. Se deberá evaluar si es deseable o viable utilizarla en el ámbito nacional, regional y/o local, para todas o algunas de las autoridades electas, e incluso para autoridades públicas designadas (como en algunos estados de los Estados Unidos y en el Perú). Así, se puede resolver que todos los cargos de elección popular sean revocables o sopesar las ventajas y desventajas de la aplicación de esta figura en cada ámbito político-administrativo y cargo electo, reservando su utilización para aquellas circunstancias en las que puedan obtenerse los mayores beneficios con los menores costos.

Al considerar la inclusión de la revocatoria de mandato en el orden institucional también se debe tomar en cuenta su interacción con otros eventos comiciales. Aquí deben evaluarse al menos tres aspectos: el impacto de la proliferación de comicios sobre la dinámica fiscal y económica; sobre la eficacia de la gestión gubernamental; y sobre la dinámica sociopolítica.

Esto debe ser considerado, por ejemplo, cuando se evalúe si conviene que en el mismo acto de revocar el mandato se proceda a la elección del sucesor o si

se efectúan en dos actos comiciales separados. Por su parte, las autoridades ocupadas en relegitimarse constantemente tanto mediante procesos regulares como mediante referendos y revocatorias de mandato pueden descuidar fácilmente la acción de gobierno, o estar tentados a adecuarla a las demandas del ciclo electoral, o simplemente generar políticas a fin de favorecer su permanencia en el poder.

El ciclo político-electoral regular (sin referendos y revocatorias de mandato) es costoso desde el punto de vista fiscal y puede afectar la gobernabilidad, tanto por las tensiones políticas que genera como por la interrupción de la acción normal del gobierno. Este ciclo crea incentivos para manipular el proceso fiscal y promover políticas públicas que provean adhesiones a los ocupantes del poder. A su vez genera en la oposición el incentivo constante de cuestionar y confrontar las políticas gubernamentales en la búsqueda de oportunidades para desplazar y sustituir a los ocupantes del poder.

Toda esta dinámica de estímulos asociados al ciclo político-electoral regular se exacerba con la inclusión de los instrumentos de la democracia directa en el ámbito nacional, en particular con la revocatoria del mandato presidencial. Comparadas con elecciones de otros niveles político-administrativos, las elecciones presidenciales tienden a acentuar las pasiones y la polarización y a generar los mayores estímulos para acomodar el ciclo económico-electoral. Estas posibilidades y tentaciones se acentúan en el caso de la revocatoria del mandato

presidencial. Al menos esa es una conclusión que puede obtenerse del examen del caso venezolano.

La revocatoria de mandato debe armonizarse con otras fórmulas existentes para sustituir a gobernantes electos mediante vías institucionales. El primer gran recurso son las elecciones mediante las cuales se puede reelegir a un gobernante apreciado o desplazar del poder a un funcionario indeseado. Este mecanismo es el menos traumático, el más institucional y el que genera mayor participación. No obstante, no puede ser utilizado como mecanismo para desplazar a un funcionario electo antes de la culminación de su período de gobierno, posibilidad que justifica la revocatoria de mandato.

Por ejemplo un período presidencial de 4 años con reelección inmediata es una fórmula que dota al ciudadano de una capacidad eficaz para premiar o castigar oportunamente al gobernante de turno. Piénsese que el referendo revocatorio presidencial en Venezuela tuvo lugar a menos de una semana de cumplirse el cuarto año de gobierno. Si el período presidencial hubiese sido de 4 años y no de 6, en dicha fecha se hubiera podido votar por la continuación o sustitución del presidente Chávez mediante unas elecciones regulares, pautadas en la constitución y las leyes, que probablemente hubieran generado menor disrupción y polarización que la revocatoria de mandato.

En la democracia existe la posibilidad de suspender a los funcionarios electos por vías legales, que deben ser minuciosamente probadas y adelantadas

por las instancias competentes. La suspensión del cargo se origina en justificaciones de carácter legal relacionadas con la comisión de delitos penales (como uso de dinero proveniente del narcotráfico para financiar campañas), o delitos asociados con el ejercicio del cargo (como corrupción, malversación o peculado de fondos públicos), o delitos de carácter político (traición a la patria, violencia contra la población), o por incapacidad para el ejercicio del cargo (incapacidad física o mental).

Si esta figura se encuentra adecuadamente definida en el orden institucional y cuenta con las suficientes garantías como para proteger los derechos y deberes de la autoridad electa y de la ciudadanía, tanto de aquella porción de la población que prefiere la continuación del mandato del funcionario como de aquella que procura su desplazamiento, puede cumplir con las funciones propias de la revocatoria de mandato en lo que se refiere al desplazamiento oportuno de una autoridad indeseada, tal como muestra la experiencia reciente de América Latina, sin acarrear las perturbaciones que la revocatoria de mandato generó en Venezuela.

Guardando las diferencias de diseño en cada caso, la iniciativa para el desplazamiento de la máxima autoridad ejecutiva electa surge de alguna instancia institucional, generalmente del cuerpo legislativo, cuando se comprueba la existencia de incumplimientos o impedimentos legales para la continuación en el cargo de la autoridad ejecutiva, pero requiere un pronunciamiento de la población mediante un referendo para su vigencia. Esta es otra manera de generar un

balance entre gobernabilidad y participación, al asociar el desplazamiento de la máxima figura de poder a fuertes controles institucionales, pero refiriéndola en última instancia al pronunciamiento de la población.

La revocatoria de mandato iniciada y aprobada por los electores contiene un componente de participación ciudadana muy importante, que le concede una aparente ventaja respecto de otras fórmulas existentes para el desplazamiento prematuro de gobernantes que se tornaron indeseables. No obstante, son tales los requisitos de objetividad, responsabilidad y sobriedad política e institucional que deben acompañarla, que su realización práctica en condiciones equitativas se hace muy difícil de alcanzar, sobre todo tratándose de las altas autoridades ejecutivas.

La revocatoria de mandato necesita autoridades electas responsables de una comunidad; una comunidad de ciudadanos consciente de su posibilidad de vigilar y sancionar las acciones de sus representados; un entramado legal e institucional capaz de representar y defender de manera adecuada y equilibrada los intereses de la ciudadanía y de los funcionarios electos. La ausencia parcial o total de esto puede llevar a la degradación de la figura de la revocatoria de mandato, agregando nuevos males al orden sociopolítico que la incluyó con la expectativa de remediarlos.

Se ponen en marcha los mecanismos legales o extra legales para bloquear la iniciativa de los ciudadanos dispuestos a activar el mecanismo revocatorio, tal

como ocurrió en el caso venezolano. A su vez, podría activarse en un orden institucional precario en el que existe una predisposición negativa en contra de algún funcionario electo. En este caso, la complicidad institucional podría dirigirse a facilitar en extremo la revocatoria del mandato, legitimándola con la acción popular.

El orden institucional y los actores sociopolíticos deben poseer altos niveles de responsabilidad y compromiso democrático. El orden institucional debe preservar la imparcialidad y objetividad así como asegurar la igualdad de oportunidades para todas las partes. Las reglas de juego deben estar definidas, esto para garantizar el equilibrio entre los legítimos intereses de los ciudadanos y de los funcionarios electos. Y la revocatoria de mandato debe interactuar coherentemente con el resto del orden institucional, en aspectos como el ciclo electoral, los períodos de gobierno, las previsiones sobre reelección y las demás fórmulas existentes para desplazar a funcionarios electos y elegir otros.

Si la sociedad considera consagrar la revocatoria del mandato en su orden sociopolítico, es aconsejable sopesar sistemáticamente sus ventajas y desventajas y considerar, a su vez, los requisitos institucionales y políticos asociados con su inclusión. Si en definitiva se resuelve implantar esta figura, es recomendable reservarla para los niveles local o regional.

Por su parte, Butler y Ranney alegan que la distinción entre "plebiscito" y "referéndum" no es muy clara. El uso del primer término es más antiguo y deriva

directamente de las prácticas romanas de legislar por vía de consulta a las tribus de la plebe de Roma. La noción de "referéndum" aparece más tarde (finales del siglo XIX), aunque ya se utilizaba en Suiza unos 200 años atrás; proviene de la locución latina *ad referéndum*, que alude a la práctica de referir ciertas cuestiones de gobierno al pueblo.

La revocación de mandato, es una variante invertida de la elección de representantes: a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos (un número determinado de firmas), se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en su cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley. El referéndum se refiere a la participación del pueblo en el proceso legislativo, por medio de la consulta directa. Y la iniciativa popular es una subcategoría del referéndum, en la cual la propuesta sometida a votación tiene su origen en el electorado: la república de Weimar, Italia y Suiza han empleado esta fórmula a nivel nacional.⁷⁷¹

La institución de la revocación la tiene la Constitución de Oaxaca, pero sólo para el mandato de alguno de los miembros que integran los ayuntamientos. En ninguna parte de los 165 artículos que contiene la Constitución Política de Oaxaca en vigor se contempla la revocación del mandato del titular del Ejecutivo estatal. Como podrá verse, la solución en el problema que vive actualmente Oaxaca

⁷⁷¹ Prud'home, Jean Francois. Consulta popular y democracia directa. Instituto Federal Electoral 2001. P. 25

hubiera sido muy sencilla si su Constitución hubiera incluido la revocación del mandato para el titular del Ejecutivo estatal.

Las autoridades federales por conducto del Senado de la República con la aprobación de sus integrantes manifestaron que no procedía la desaparición de poderes en Oaxaca. El entonces titular del Ejecutivo Federal, licenciado Vicente Fox, así como el secretario de gobernación, Carlos Abascal Carranza, manifestaron: "que ni quitan ni ponen gobernadores". El caos ha sentado sus reales en esa hermosa ciudad, la antigua Antequera, como se le conocía en la época de la Colonia y hasta el momento de elaborar esta ponencia no se le ha dado solución alguna en detrimento y perjuicio de los gobernados en general donde ha habido en este lapso cuando menos dieciséis muertos, entre ellos un fotógrafo de prensa norteamericano y varias personas que no tenían por qué haber sido privados de la vida.

El estado de San Luis Potosí hace tiempo que no pasa por una situación parecida a la de Oaxaca. Desde la desaparición de poderes que se llevó a cabo en los años cuarenta cuando fue gobernador el general Reynaldo Pérez Gallardo en donde intervino la Federación por conducto del Senado de la República y éste con fundamento en el artículo 76, fracción~ declaró que habían desaparecido los poderes constitucionales en San Luis Potosí. Por otra parte, es absolutamente obligado para el que había manifestar que nuestro Estado desde hace varios años ha vivido una intensa evolución integral en todos los órdenes en nuestra entidad.

Es así como en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996 se elevó a la categoría de norma constitucional estatal en el título séptimo del Poder Ejecutivo el capítulo segundo de las atribuciones del gobernador, artículo 80: "Son atribuciones del gobernador y del Estado los siguientes: ... fracción XXVII someter a la consulta de los ciudadanos del Estado los actos que determine a través del referéndum y plebiscito". Nuestra actual Constitución no contempla, obviamente, la revocación del mandato del titular del Ejecutivo estatal por conducto de la legislatura local.

Si la propuesta de la revocación del mandato al titular del Ejecutivo Federal en un futuro es aprobada tanto por esta segunda mesa como por el pleno del Congreso para el aspecto del procedimiento de la iniciativa de términos, etcétera, será motivo de una reglamentación de acuerdo con esta propuesta.⁷⁷²

5. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO COMO MÉTODO PARA MEJORAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Existen un conjunto de propuestas legislativas en torno a la revocación de mandato, lo cual tiene fundamento en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable

⁷⁷² ALDASORO VELASCO, Hector F., *La revocación de mandato en el contexto histórico de la Constitución Política Potosina*, Editorial Universitaria Potosina, San Luis Potosí, 2010, p. 46.

derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.⁷⁷³ Cabe apuntar que el texto constitucional erróneamente utiliza la palabra “pueblo” para referirse al conjunto de personas que ejercen la soberanía nacional.

Sin embargo la decisión del sistema de gobierno en México no es acordada por el “pueblo” en general; tampoco los gobernantes son nombrados por el pueblo. Son los individuos que ostenten el carácter de ciudadanos, con capacidad de obrar y en pleno uso y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, quienes en realidad ejercen la soberanía. Por lo que en lo sucesivo emplearemos la palabra ciudadano.

Apuntado lo anterior, volvemos al análisis del artículo 39 Constitucional, el que dispone que son los ciudadanos quienes se reservan la facultad de decidir a quiénes se les otorgaran atribuciones para la organización, administración, funcionamiento y representación de la sociedad mexicana; pero tales atribuciones sólo podrán ser ejercidas a través de los mecanismos establecidos en la propia Ley Suprema Mexicana.

Ahora bien, la Constitución Mexicana, otorga expresamente a los ciudadanos la facultad para elegir a sus representantes; sin embargo, omite establecer mecanismos para revocar los mandatos en caso de que se presente un desequilibrio en la legitimidad de éstos. Es urgente en nuestro país fomentar la meritocracia, no solamente dentro de la función legislativa (la cual ha aparecido en los textos legales con la Ley del Servicio Civil de Carrera), pero además se

⁷⁷³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

requiere que esto se aplique en todos los poderes de la unión, ya que la estabilidad institucional estará ligada a este tipo de “anclaje”.

En el ámbito constitucional, el mandato se configura como un instrumento institucionalizado cuya finalidad se orienta a la participación indirecta de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por su parte, la revocación constituye un procedimiento a través del cual los *electores* pueden destituir a un cargo público con anterioridad a la expiración del período para el que fue elegido. La institución de la revocación del mandato presenta graves problemas teóricos en el marco de la representación libre. En efecto, el modelo de mandato representativo implantado con el advenimiento del Estado constitucional margina el concepto de relación jurídica, en sentido propio, en favor de una relación de *legitimidad* en la que priva el aspecto institucional de garantía del carácter representativo de los órganos constitucionales del Estado.

Durante la LIX Legislatura se localizaron únicamente 2 iniciativas con el propósito de modificar e instituir determinados artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la petición de que la democracia representativa sea enriquecida y complementada con mecanismos de participación. En el caso de la primera de dichas iniciativas (1), es la que concentra la mayoría de las propuestas a reformar diversos artículos para articular esta figura participativa en la Constitución, siendo los siguientes rubros los que se abarcan por tal propuesta:

Una propuesta sería que el fundamento se sustente en el artículo 39, con la mención de que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de modificar la forma de su gobierno y de revocar el mandato de sus gobernantes y representante populares. Sujetos que presentan la Revocación de Mandato. Se propone que los ciudadanos tengan la facultad y el deber de participar en el proceso de revocación de mandato. Sujetos que son objeto de Revocación de Mandato.

Considera como sujetos de revocación de mandato a:

- ☐ En el nivel Federal al Presidente de la República, los Diputados y Senadores.
- ☐ Por lo que respecta al Distrito Federal se consideran sujetos de revocación al Jefe del Gobierno del Distrito Federal y Diputados de la Asamblea Legislativa.
- ☐ En el nivel Estatal el Gobernador y Diputados de las Legislaturas Locales.
- ☐ Servidores Públicos Municipales.

De las dos iniciativas que se presentaron durante la LIX Legislatura proponiendo reformar la Constitución, una de ellas es una propuesta integral de la implementación de la figura de Revocación de Mandato, sobresaliendo de la misma, los siguientes aspectos:

- Se añade al apartado de que pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de modificar la forma de su gobierno, el de revocar el mandato de sus gobernantes y representantes populares.
- Que los ciudadanos sean quienes tengan la facultad y el deber de participar en el proceso de revocación de mandato.

Se señalan los sujetos que son objeto de Revocación de Mandato:

- ☐ Presidente de la República, los Diputados y Senadores, a nivel federal.
- ☐ En el Distrito Federal, el Jefe del Gobierno y Diputados locales.
- ☐ A nivel estatal el Gobernador y Diputados de las Legislaturas Locales, así como servidores públicos Municipales.

Señala en cada uno de estos casos el procedimiento específico, coincidiendo en todos, el porcentaje mínimo de ciudadanos que deben de votar para la revocación de mandato, siendo el de 30%, así como otros aspectos. En cuanto a la autoridad que habrá de llevar a cabo este procedimiento, a nivel federal se propone sea el IFE, y a nivel estatal, se establece que la autoridad será el órgano superior del organismo local encargado de organizar las elecciones, realizando esta misma el cómputo final de esta consulta.⁷⁷⁴

La revocación de mandato es un instrumento de la democracia directa por medio del cual un número previamente determinado de ciudadanos puede solicitar

⁷⁷⁴ GAMBOA MONTEJANO, Claudia. *Revocación de mandato. Dirección de Servicios de Investigación y análisis*. Cámara de Diputados LX Legislatura. 2009. P. 31.

a la autoridad competente, se convoque al electorado para que decida si un representante elegido popularmente debe ser removido de su cargo antes de que concluya el periodo para el cual fue elegido, resolviendo parcialmente la crisis de representatividad política y fortaleciendo el sistema de derechos políticos de los ciudadanos a través de su participación activa en la labor de los legisladores.

Es conveniente que la revocación de mandato tenga las siguientes características. La revocación de mandato para los legisladores federales se encuentra diseñada de manera tal que combine:

- (i) instrumentos de democracia participativa, en tanto es el pueblo quien toma la decisión,
- (ii) formas de democracia representativa dado que es el Congreso quien aprueba la ley que convoca y
- (iii) controles judiciales.

La vía a través de la cual se propone la solicitud de revocación de mandato es el INE, o los correspondientes Organismos Públicos Locales Electorales de cada Entidad Federativa. Esto no es nada fácil, se requiere una reforma constitucional a los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal en consonancia con una modificación integral al proceso de revisión de los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos.

En este contexto, es importante también hacer énfasis en que es necesario reformar los artículos 108 a 112 de la Constitución mexicana, ya que actualmente

la única forma de remover a un servidor público de representación popular es a través del juicio político. Luego entonces, tal y como fue señalado en la introducción de la presente investigación, en lo concerniente a la remoción de los legisladores federales, es necesaria tal reforma, para agilizar los procedimientos administrativos de remoción de fuero y declaratoria de procedencia.

Aunado a lo anterior, sería necesario precisar a través de una Ley Reglamentaria, o bien, un apartado en la misma Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el procedimiento mediante el cual se detallarán los supuestos de excepción así como la armonía con el procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos establecido en la Ley de la Materia. Lo anterior es importante, ya que la revocación es un poderoso instrumento ya sea para legitimar un representante popular o para procurar su inestabilidad.

La figura de la revocación de mandato en la Constitución mexicana representa graves problemas teóricos que sin duda, incidirían en otros sistemas, particularmente en el sistema electoral mexicano, plagado de reglas y de procedimientos electorales sofisticados y difíciles de aplicar. En principio, se redefiniría el concepto de democracia representativa, para figurar hacia un concepto de democracia directa o participativa.

Ahora bien, los motivos de legitimación de un gobernante aun no quedan claros. El concepto de legitimidad en el plano de derecho político es inestable, impreciso y ambiguo. Lo que para un conjunto de la población puede parecer una

crisis, para otro sector puede indicar un área de oportunidad, o el manejo de una crisis institucional es distinto dependiendo de cada escenario político. Por tanto, los motivos o razones que se den en los supuestos para poder proceder a incitar al ciudadano a revocar el mandato a un gobernante deben ser suficientemente convincentes desde el plano jurídico y no solo político.

Estas experiencias comparadas ya se han dado en Italia por ejemplo. Hace quince años el Gobierno de aquel país estuvo en crisis después de prolongadas remociones de su Jefe de Gobierno e intentos de remoción de Parlamentos que desaparecían por solicitud del Primer Ministro. Hasta cierto punto, en democracias consolidadas, la remoción de servidores públicos no es nada fácil. Debe tenerse en cuenta también el tipo de Gobierno, es decir, si es Parlamentario o Presidencial.

En tal sentido, tal y como quedó expuesto en la presente investigación, no es lo mismo remover a los legisladores de un sistema parlamentario a los legisladores de un sistema presidencial. La mecánica es totalmente distinta, ya que en el sistema parlamentario como el español o el alemán, el Canciller o el Primer Ministro (Presidente), dependen directamente del Parlamento, mientras que en el Sistema Presidencial la legitimación deriva directamente del pueblo, de dos legitimidades totalmente ajenas.

Además de ser un órgano independiente, quien canalice el proceso de revocación de mandato, se debe conseguir un número considerable de apoyo

ciudadano para incitar el procedimiento. Igualmente, se debe establecer un conjunto de reglas para crear un modelo de comunicación política entre la ciudadanía y Gobernantes. Por ejemplo, evitar de alguna manera que el propio gobernante pueda influir en las preferencias de votación de aquel ciudadano que tenga intención de removerlo, o bien, crear reglas a través de las cuales pueda debatir con la ciudadanía de su remoción.

La revocación de mandato también debe examinar figuras como la representación proporcional ¿es legítimo que un diputado de representación proporcional pueda ser removido aún cuando el pueblo no haya votado por el (ella)? La respuesta podría parecer fácil, sin embargo, dado el concepto de legitimación y democracia representativa del cual parte la revocación de mandato, es difícil zanjar la cuestión, puesto que el ciudadano nunca voto por dicho representante, sino que fueron los Partidos Políticos en el ejercicio de su facultad constitucional de auto organización y auto determinación partidista que eligieron a dicho representante.

Ahora bien, las causas de propuesta de revocación de mandato deben estar sujetas a los principios de objetividad y no de oportunidad, ya que cualquier desavenencia con la ciudadanía podría ocasionar efectos inmediatos de remoción. Tales pautas objetivas y razonables pudieran encontrarse en la propia legislación, a partir del marco mínimo que otorga la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos.

Es menester hacer énfasis en que la tesis de la remoción parlamentaria a través de la figura de la revocación debe ser por causas graves, pero exigir menos causas que la propia Ley de Responsabilidades podría derivar en un plano de indeterminación y vaguedad que propiciaría incluso crisis al interior de los Congresos. La fiscalización del actuar de los diputados y senadores debe ser una labor constante, pero también responsable.

Por tanto, los requisitos que establece la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos a nivel federal y las correlativas a nivel local, pueden ser un buen parámetro objetivo y racional para establecer las causas por las cuales se podría someter a iniciativa ciudadana la revocación de un servidor público de los Congresos locales o federal. Igualmente, se deben establecer mecanismos o procedimientos paralelos para determinar cuál sería el procedimiento a seguir en caso de ser aprobada la remoción.

Es decir, ¿qué sucedería si quien promueve la remoción es el candidato perdedor del Distrito en cuestión o si una vez finalizado el proceso de remoción intenta tomar el cargo el diputado suplente del mismo? Esto tendría lógica en el sistema político en el que nos encontramos, ya que la organización de una elección es un acto bastante complejo, lleno de procedimientos sofisticados y ataviado de reglas que tienen que cumplirse, antes y después de la elección.

Ahora bien, una vez aprobada la remoción también deben establecerse reglas a nivel constitucional, ya que la reelección está permitida como un derecho

político de quien ejerció alguna vez el cargo, luego entonces, podría volver a participar en las nuevas elecciones a las que se convoquen. Por ende, si no se trata de un juicio político donde se imponen sanciones administrativas, incluso inhabilitaciones, quedaría libre su derecho a poder volver a participar.

Finalmente, no puede pasar desapercibido en el nuevo modelo de comunicación política y de derechos humanos internacionales, las recomendaciones y resoluciones del propio sistema internacional, la revocación de mandato debe estar acorde a las exigencias convencionales o constitucionales, pues se trata de una limitante a los derechos políticos de un servidor público. Es decir, cualquier actuación que lleve a cabo la autoridad administrativa electoral debe estar apegada a derecho y no únicamente a los vaivenes de los movimientos políticos de oportunidad.

Por consiguiente, el procedimiento de remoción de un cargo a través de la vía de revocación de mandato, requiere un consenso parlamentario plural, un debate público abierto sobre el modelo de democracia deliberativo que desea cada ciudadano, no puede ser que a golpe de decreto de la noche a la mañana se legisle. Se requiere la participación activa del ciudadano para que cualquier decisión que se tome, la misma sea producto de la deliberación pública racional, consciente, pero sobre todo, acorde a las exigencias de la democracia moderna.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Parlamento es una pieza fundamental del sistema político y órgano de deliberación racional para la toma de decisiones, así como una institución para el control del poder político. Sin embargo, dicho control no es ejercido de manera inmediata por los ciudadanos, sino que en virtud del principio democrático moderno es ejercida a través de los Partidos Políticos. Luego, ésta es la principal crítica que se ha puesto en la mesa de debate en la actualidad, ya que la representación política no es efectiva, debido al estado actual de partidos viciado en el que se encuentran los procesos deliberativos y la producción legislativa.

SEGUNDA. La clásica concepción liberal de la representación ha sido afectada por la existencia de los Partidos Políticos que actúan como intermediarios de la voluntad de los ciudadanos. Luego, la crisis de la democracia parlamentaria conforme al pensamiento schmittiano, deriva de un desplazamiento del debate público por deliberaciones secretas o trabajo en Comisiones, que desvían por completo y suprimen la posibilidad de encontrar responsables de las malas decisiones tomadas.

TERCERA. Los partidos políticos son un instrumento, o una agencia, para representar al pueblo y expresar sus exigencias. De tal suerte que sin partidos políticos el funcionamiento de la representación política, es decir, de la base misma de las instituciones liberales, es imposible. Además, todo gobierno es oligárquico, ya que implica necesariamente el dominio de un pequeño número

sobre la mayoría, lo cual fue admitido por ROUSSEAU al considerar que, tomando el término en el rigor de la acepción, jamás ha existido verdadera democracia y jamás existirá. Va contra el orden natural que el mayor número gobierne y que el menor número sea gobernado.

CUARTA. La actual crisis de representatividad por los Partidos Políticos en las democracias liberales debe ser resuelta a través de la paulatina apertura de espacios mediante la democratización en su estructura tanto interna como externa. Los Partidos como entidades de interés público aglutinan los intereses de una pluralidad política e ideológica de ciudadanos que depositan su voluntad en ellos para la mejor toma de decisiones.

QUINTA. La representación política deriva directamente del conjunto de actitudes y comportamientos que van configurando la cultura política de sus ciudadanos. La cultura implica un sentido compartido que se da a la existencia. Pero la gente no tiene creencias uniformes, y una misma cosa es apreciada desde diferentes puntos de vista y desde diversas escalas de observación. Pese a esto prevalece una organización de significados en interacción. La acción política contiene un fuerte contenido simbólico. Hace y produce efectos en su comunicación de representaciones. La cultura política se mueve entre lo que existe y lo que se quiera que exista.

SEXTA. Las democracias liberales constituyen un sistema que intenta solucionar algunos problemas derivados de las diferentes concepciones de política y que trata igualmente de establecer un marco de entendimiento del poder y la legitimidad que haga justicia a lo que pueda haber de verdad en cada una de ellas, de la política como actividad que nos hace humanos al usar la palabra y deliberar en común lo que nos concierne a todos y de la política como actividad transgresora o inmoral.

Sin embargo, esta búsqueda, este fomento depende de la voluntad de la población y más aún, de la ciudadanía y la participación de todos en sus distintos tipos , social, al relacionarse los individuos no con el estado sino con otras instituciones, comunitaria, ejecutada por los ciudadano, respecto a su vida más inmediata, orientando la acción a objetivos de desarrollo previstos en los planes, política, donde los ciudadanos intervienen a través de los partidos políticos en órganos de representación en el municipio, provincia, región o Estado, y/o participación ciudadana, como una herramienta de gestión.

SÉPTIMA. Para lograr dicha participación ciudadana efectiva se deben superar los factores que desvirtúan la esencia de los procesos de participación social , el fin político antepuesto a los objetivos de la participación, excesiva ideologización en las acciones que tienen como base la participación social, ya que en muchos de los casos las decisiones se determinan por intereses particulares, los continuos y agudos cambios en lo cotidiano de la población que se reflejan en actitudes individualistas, apatía, pasividad, desinterés y falta de compromiso social y

comunitario, la pérdida progresiva del sentido colectivo y solidario y diferenciación social generados por la modernización económica, esquemas medidores y verticales.

OCTAVA. Cuando nacen los sistemas de representación política, el sufragio era un sufragio masculino y censitario, esto es, solo los varones mayores de edad que cumplieran determinados criterios económicos y de propiedad podían ejercer la función del sufragio. La titular de la representación era la nación y la nación era también, por consiguiente, la que otorgaba el título de elector a los ciudadanos que creyera conveniente: de ahí, la presencia de los requisitos que se exigían.

El estatus de elector se convertía, de esa manera, en una función; una función concedida por la sociedad, quien la ejercía lo hacía por todos los ciudadanos. En virtud de este concepto liberal de nación, la soberanía era «una soberanía de la razón, de la justicia y de la verdad», y el representante, más que serlo de los representados, era un «mandatario» de esas grandes ideas de razón, verdad y justicia.

NOVENA. La visibilización de la mujer en el escenario público ha traído cambios sustanciales no sólo en la legislación, sino en la manera en que era concebida antiguamente la democracia representativa. La incorporación de las cuotas de género ha mutado el principio democrático, ya que este valor superior para el ordenamiento constitucional es entendido hoy en día desde una dimensión

sustantiva y axiológica para alcanzar la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres.

Por ello, el análisis realizado consistió en demostrar que a pesar de la nula actuación del legislador para garantizar dicha igualdad política real y efectiva, los Tribunales (en especial el electoral) en nombre de la racionalidad, actúan como garantes de esta igualdad sustantiva para favorecer la participación política de la mujer, aún en aquellos casos en que el legislador ha sido omiso en establecer reglas previas de participación igualitaria.

DÉCIMA. Uno de los problemas más graves que ocasiona el activismo judicial de del TEPJF en materia de paridad y que afecta directamente la representatividad política es que las autoridades parten de la premisa de que las acciones afirmativas son una condición “sine qua non” de la democracia moderna, pues se piensa que sin ellas la cultura política es incapaz de cambiar. Por ello, es necesaria su implementación en sede judicial, aun cuando esté de por medio el principio democrático o separación de poderes.

El TEPJF al permitir esta clase de activismo judicial a favor de la representación política de la mujer mediante el dictado de sentencias que rompen con los principios de certeza, seguridad jurídica, auto organización de partidos y derechos de terceros, ocasiona que se descontextualicen precedentes o escenarios totalmente ajenos donde se han creado las acciones afirmativas originalmente. Por ejemplo, el de los Estados Unidos de Norteamérica con la segregación racial, la discriminación por preferencia sexual o por género de los

años sesenta a ochenta. En aquellos momentos, los juzgadores se enfrentaban a normas abiertamente discriminatorias, y fue necesario declararlas inconstitucionales; así pues el juez ejerció su facultad discrecional mediante el ejercicio interpretativo de la razonabilidad y proporcionalidad, pero indudablemente dicho escenario no es el mismo que se da actualmente en México.

DÉCIMA PRIMERA. Pese a los altos costos del Congreso de la Unión Mexicano, la eficiencia de los legisladores es muy pobre y la confianza de los mexicanos en sus representantes está por los suelos. Los anteriores factores, favorecen un clima de desconfianza de la ciudadanía con sus representantes, lo que trae como consecuencia la poca participación de ésta en las urnas. Otro aspecto que contribuye este problema, son los constantes cambios en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley, el Sistema Electoral y las Instituciones Electorales del país.

La más reciente Reforma Político-Electoral fue publicada en 2014, supone una reestructura en la democracia mexicana ya que rediseña el régimen electoral mexicano y transforma el Instituto Federal Electoral (IFE) en una autoridad de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral (INE), a fin de homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral.

DÉCIMA SEGUNDA. El tema de la reelección para legisladores federales ha dejado de ser un tabú político para convertirse en una verdadera oportunidad para rescatar a la institución de la representación política en sede parlamentaria del descrédito y, en consecuencia, fomentar la profesionalización de las elites parlamentarias. En Estados Unidos, se limitó la reelección indefinida tras la muerte de Franklin D. Roosevelt, pero se mantuvo para las Cámaras. Lo mismo podemos apreciar en muchos países desarrollados. En el derecho comparado la reelección es común, pues en la gran mayoría de las naciones civilizadas, independientemente del sistema político en que estén organizadas, se reconoce.

Una de las razones brindadas por el Constituyente permanente para esta reforma es que la posibilidad de la reelección inmediata de diputados y de senadores permitirá que los votantes tengan un vínculo más cercano con sus representantes, pues servirá como un medio de ratificación de su labor. En teoría, se fortalecería con ello la rendición de cuentas, la profesionalización del ejercicio parlamentario y la continuidad de las decisiones que ofrezcan mejores resultados. Por su parte, la posibilidad de reelección en los ayuntamientos permitirá mejorar los aspectos administrativos y promover la planeación efectiva de los programas y acciones a nivel municipal.

DÉCIMA TERCERA. En el ámbito constitucional, el mandato se configura como un instrumento institucionalizado cuya finalidad se orienta a la participación indirecta de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por su parte, la revocación constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un

cargo público con anterioridad a la expiración del período para el que fue elegido. La institución de la revocación del mandato presenta graves problemas teóricos en el marco de la representación libre. En efecto, el modelo de mandato representativo implantado con el advenimiento del Estado constitucional margina el concepto de relación jurídica, en sentido propio, en favor de una relación de legitimidad en la que priva el aspecto institucional de garantía del carácter representativo de los órganos constitucionales del Estado.

Una propuesta sería que el fundamento se sustente en el artículo 39, con la mención de que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de modificar la forma de su gobierno y de revocar el mandato de sus gobernantes y representante populares, resolviendo parcialmente la crisis de representatividad política y fortaleciendo el sistema de derechos políticos de los ciudadanos a través de su participación activa en la labor de los legisladores.

DÉCIMA CUARTA. La democracia es uno de los conceptos que más ha sufrido transformaciones durante la historia de las ideas políticas. La representación política ha mutado invariablemente para volver más sofisticados los procesos de deliberación pública. La democracia representativa significa para muchos ciudadanos una debilidad de nuestros actuales Estados modernos, ya que el pueblo mantiene una desconfianza hacia el sistema de partidos, quienes detentan dicha representación ciudadana.

Por tanto, cualquier análisis que se haga del concepto de representación política trae aparejado un problema interpretativo relacionado directamente con la manera de concebir el Estado Constitucional. La evolución hacia una representación más efectiva en materia de género, el surgimiento de la reelección inmediata, así como las nuevas formas de participación política en la última reforma político constitucional, son sólo algunos de los ejemplos de cómo dicho principio de representatividad ha mutado con el paso del tiempo y ha desdibujado por completo el escenario original de hace dos siglos, con el Estado Liberal de Derecho.

En este escenario, no hay fórmulas ni conceptos mágicos que transformen de un momento a otro la realidad social o mejoren la representación de los ciudadanos en la deliberación pública efectiva. Quizá el tema neurálgico de la cultura cívica y política sea un pendiente más de la agenda de los actores políticos, misma que será necesario enfrentar en años venideros, ya que el andamiaje institucional y normativo ha sido pavimentado exhaustivamente estos últimos años con la innumerable cantidad de reformas que han sufrido tanto nuestra Constitución como los ordenamientos jurídicos.

BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN, Ángel Manuel, "De la idea de libertad moderna a la idea liberal burguesa y a los derechos fundamentales", en *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en Honor de Pablo Lucas Verdú*, t. I, México, UNAM, 2001.

-----, *El estatuto de los partidos parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1992.

-----, "Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 92, 1996.

ACOSTA SÁNCHEZ, José, "Del mandato imperativo al control de la representación política por la Justicia constitucional. Contexto de los artículos 66 y 67 de la Constitución española", en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, Tecnos, 1997.

AGUILAR DE LUQUE, Luis, "La problemática del control en la actualidad", en Manuel RAMÍREZ, (ed.): *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta, 1997.

AI CAMP, Roderic, *La Política en México*, México, Siglo Veintiuno, 1995.

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo, "El control parlamentario del Gobierno en las Comunidades Autónomas", en Ángel GARRORENA MORALES (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990.

AJA, Eliseo, "Introducción al concepto actual de Constitución"; estudio preliminar a LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, Barcelona, Ariel, 1989.

ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*. Traducción y estudio introductorio de Carlos Bernal Pulido, 2ª edición, centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, España, 2007.

-----, *La teoría principalista de los derechos fundamentales* (Estudios sobre la teoría de los derechos fundamentales, Marcial Pons, Madrid, 2011, pp. 223-242.

-----, "Sistema jurídico y razón práctica" en *El concepto y la validez del derecho*, Gedisa, Barcelona, 1997, pp. 159 -177; "Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica" en *Doxa*, 1988.

-----, "La fórmula del peso", en *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, CEPC, 2ª ed., 1ª reimp., trad. Manuel Atienza e Isabel Espejo, Madrid, 2008.

ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Universitas, 1998.

-----, *Derecho Parlamentario*, Barcelona, Bosch, 2000.

ALTHUSSER, Louis, *Monstesquieu: La política y la historia*, Barcelona, Ariel, 1974.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, t I y II, 2000.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2004.

-----, "El veto y la reconducción presupuestal en la iniciativa de reformas constitucionales presentada por el Ejecutivo en Abril de 2001", en Cecilia MORA-DONATTO (coord): *Relaciones entre Gobierno y Congreso*, México, UNAM, 2002.

-----, La reforma política de 1996, México, Centro de Estudios México-Centroamérica/UNAM, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica no. 25, 1997.

APARICIO, Miguel Ángel, *Introducción al sistema político y constitucional español*, Barcelona, Ariel, 1989.

ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995.

-----, *Constitución y Democracia*, Madrid, Tecnos, 1990.

-----, "Control parlamentario", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1994.

-----, "El control parlamentario como control político", en *Revista de Derecho Político*, UNED, No. 23, 1986.

-----, "El control como elemento inseparable del concepto de Constitución", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 19, 1987.

-----, *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, CEC, 1998.

-----, "Gobierno y forma de gobierno", en Manuel ARAGÓN y Ángel GÓMEZ MONTORO (coord.): *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Madrid, CEPC, 2005.

-----, "Información parlamentaria y función de control", en *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*, Madrid, CEC, 1994.

-----, "La Constitución como paradigma", en *El significado actual de la Constitución. Memoria del Simposio Internacional*, México, UNAM, 1998.

-----, "La Monarquía parlamentaria", en A. PEDRIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dirs.): *La constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1988.

-----, "Monarquía Parlamentaria", en Juan G. ENCINAR (dir.): *Diccionario del Sistema Político Español*, Madrid, AKAL, 1984.

-----, "Monarquía Parlamentaria", en Manuel ARAGÓN (coord.): *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Madrid, Civitas, 2001.

-----, "Parlamentarismo y antiparlamentarismo en el primer tercio del siglo XX: La proyección actual de aquella polémica", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 93, 1996.

ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, Cuota de mujeres y régimen electoral, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas"-Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, Madrid, 2001.

ARCHER, John y LLOYD, Barbara, *Sex and Gender*, Cambridge University Press, Nueva York, 2002.

ARISTÓTELES, *La Política*, Madrid, CEC, 1989.

ARON, Raymond, *Ensayo sobre las libertades*, Madrid, Alianza, 1969.

ARTOLA, Miguel, *Constitucionalismo en la historia*, Barcelona, Crítica, 2005.

ASENSI SAVATER, José, "Estado y representación política: esquema de una crisis", en *Sistema*, Madrid, 1994.

ATIENZA, Manuel, "Sobre lo razonable en el derecho", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 9. Núm. 27. Septiembre-Diciembre 1989

-----, "Los límites de la interpretación constitucional (De nuevo sobre los casos trágicos)", en *Isonomía* no. 6, Abril, México, 1997, pp. 7-30.

-----, *El derecho como Argumentación. Concepciones de la argumentación*, Ariel, Barcelona, 2006.

-----, e Isabel Espejo trad. *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, (ALEXY, Robert de Manuel Atienza), CEPC, Madrid, 1997.

-----, *El sentido del Derecho*, Ariel, Barcelona, 2007.

-----, *Las razones del derecho*, IIJ-UNAM, México, D.F. 2007.

-----, "Un comentario al caso Kalanke" en *Doxa* No. 19, Alicante, 1996,

-----, y RUIZ MANERO, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Ariel, Barcelona, 1996.

-----, y RUIZ MANERO, Juan, "Sobre principios y reglas", en *DOXA*, Alicante, 1991.

A.A.V.V. *El Federalista*, México, FCE, 2001.

BAR CENDÓN, Antonio, "El gobierno en la constitución y en la ley del gobierno de 1997: ¿Colegialidad o presidencialismo?" en *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, UNED, No. 14, 2004.

BARBERÁN LÓPEZ, José Manuel, "Control parlamentario y Tribunal de Cuentas", en *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997.

BARCELLONA, Pietro, *Postmodernidad y comunidad*, Madrid, Trotta, 1996.

BARENDT, Eric, *An Introduction to Constitutional Law*, Nueva York, Oxford University Press, 1998.

BARRALES, P. y GOMORA, S., "Participación política de la mujer en México", *Revista de Justicia Electoral*, TEPJF, México, enero-junio, 2013.

BARRÉRE UNZUETA, María Ángeles, Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres, Civitas, Madrid, 1997.

BARQUÍN, Manuel La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis, Costa Rica, Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987.

BASSET, Reginald, The essentials of Parliamentary Democracy, Frank Cass & CO LTD, Londres, 1964.

BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. "Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 21, 1987.

-----, "El control del Gobierno en el Derecho constitucional comparado", en *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta, 1997.

BENDA, Ernst, "Dignidad humana y derechos de la personalidad" en VV. AA. Manual de Derecho Constitucional (Presentación de Konrad Hesse, edición, prolegómeno y traducción de Antonio López Piña), Marcial Pons-Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid, 2006.

BERNAL PULIDO, Carlos, El principio de proporcionalidad y los Derechos Fundamentales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

-----, "El derecho al libre desarrollo de la personalidad", en El derecho de los derechos (Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales), Universidad Externado de Colombia, 2011.

-----, "¿Es la ponderación irracional y contraria al principio democrático? Una discusión sobre la teoría de los Derechos Fundamentales como principios en el contexto de España", en SIECKMANN, Jean (Ed.), 2011.

-----, Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF, México, 2009.

-----, "¿Es la ponderación irracional y contraria al principio democrático? Una discusión sobre la teoría de los derechos fundamentales como principios en el contexto de España" en La teoría principialista de los derechos fundamentales (Estudios sobre la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy), SIECKMANN, Jan-R (Ed.), Marcial Pons, Madrid, 2011.

BIGLINO CAMPOS, Paloma, "Algunas reflexiones sobre el principio democrático como fundamento y límite del Parlamento", en *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, México, UNAM, 2001.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973.

BLANCO VALDÉS, Roberto L., "Crisis en los partidos, partidos en la crisis: la democracia en los partidos en la frontera del fin de siglo", en José Asensi SABATER (coord.): *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Valencia, Tirant lo blanch, 1997.

-----, "Democracia de partidos y democracia en los partidos", en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.): *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa, 1992.

-----, "El nuevo fantasma europeo", en *Sistema*, Madrid, 1994.

-----, "Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)", en J. A. PORRAS NADALES (ed.): *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996.

-----, *Los Partidos Políticos*, Madrid, Tecnos, 1990.

BOBBIO, Norberto, "Democracia representativa y democracia directa", en *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986.

-----, "El futuro de la democracia", en *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986.

-----, "Hobbes y el iusnaturalismo", en *Estudios de la Historia de la Filosofía: de Hobbes a Gramsci*, Madrid, Debate, 1985.

-----, "La Regla de la Mayoría: límites y aporías", en FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José (compilador), Norberto Bobbio: el filósofo y la política, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, "Los métodos de la interpretación constitucional - Inventario y crítica" en *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, (Prólogo de Francisco J. Bastida, trad. Juan Luis Requejo Pagés e Ignacio Villaverde Menéndez), Nomos, Verlagsgesellschaft, 1993.

-----, "Origen y cambio del concepto de Estado de Derecho", en *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Agapito Serrano, R. de (trad. y prólogo), Trotta, Madrid, 2000.

-----, "Teoría e interpretación de los derechos fundamentales" en *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, (Prólogo de Francisco J. Bastida) (Trad. de Juan Luis Requejo Pagés e Ignacio Villaverde Menéndez), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993.

BODIN, Jean, *Los seis libros de la República*, Madrid, Tecnos, 1986.

BOGNETTI, Giovanni, *Introduzione al dirittocostituzionalecomparato*, Turín, Giampichelli, 1994.

BOROWSKI, Martín, *La estructura de los derechos fundamentales*, (trad. de Carlos Bernal Pulido), Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, 2003.

BOVERO, Michelangelo, "¿Crepúsculo de la democracia?" en BOVERO, M. y PAZÉ, V. (Eds.) *La democracia en nueve lecciones*, Trotta, Madrid, 2014.

-----, "Democracia y derechos fundamentales", *Isonomía* No. 16, Abril 2002, México, D.F.

-----, "Derechos fundamentales y democracia en la teoría de Ferrajoli. Una acuerdo global y una discrepancia concreta", en *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, DE CABO, A. y PISARELLO, G. (Eds.), Trotta, Madrid, 2005.

-----, Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores, Trotta, Madrid, 2002.

BRADLEY, Antony W, "The sovereignty of Parliament –form or substance?", en *The Changing Constitution*, Jeffrey Jowell y Dawn Oliver (Coords.) Nueva York, Oxford University Press, 2000.

BREWER CARÍAS, Allan R., La justicia constitucional (Procesos y procedimientos constitucionales), (con Prólogo de Domingo García Belaúnde), Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2007.

BRODIE, Janin, Voz: "State theory" en LORRAINE, Code (Ed.) *Encyclopedia of feminist theories*, Routledge, London, 2002.

BRYSON, Valerie, *Feminist Political Theory (An Introduction)*, PALGRAVE MACMILLAN, Nueva York, 2ª ed., 2003.

BRUZZESE, Marina y DE MARTINO, Giulio, Las filósofas (Las mujeres protagonistas en la historia del pensamiento), Cátedra-Universidad de Valencia-Instituto de la Mujer, Madrid, 1994.

BURDEAU, Georges, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Madrid, Nacional, 1981.

CALDERÓN, José María, *Génesis del Presidencialismo en México*, México, El Caballito, 1972.

CALVO, María Antonia, "La relación entre el Gobierno y las Cortes", en Tomás FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid, Civitas, 1981.

CAMPDERRICH, Ramón, *La palabra de Behemoth. Derecho, política y orden internacional en la obra de Carl Schmitt*. Madrid, Trotta, 2005.

CAMPS, V. (Ed.) *Democracia sin ciudadanos (La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales)*, Trotta, Madrid, 2012.

CANO BUESO, Juan, en Francisco BALAGUER CALLEJÓN (coord.): *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1999.

CANOSA USERA, Raúl, "La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 67, 1990.

CAPELLETI, Mauro, La jurisdicción constitucional de la libertad, Instituto de Derecho Comparado, UNAM, México, 1961.

CARBONELL, José, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, UNAM, 2002.

CARBONELL, Miguel, "Constitución y minorías", en Diego VALADÉS y Miguel CARBONELL (coords.): *Constitucionalismo Iberoamericano del Siglo XXI*, México, UNAM, 2000.

-----, "Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional", en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, No. 30, 2000.

-----, "democracia y representación en México: algunas cuestiones pendientes", en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, Universitat de València, No. 24, 1998.

-----, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, 2004.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "Diez tesis sobre nuestro atraso jurídico", en Pedro TORRES ESTRADA (comp.): *Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho*, México, Limusa, 2006.

-----, "Hacia otra democracia", en Diego VALADÉS y Miguel CARBONELL (coords.): *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007.

-----, Jaime, "Hacia una Constitución normativa" en *El significado actual de la Constitución. Memoria de Simposio Internacional*, México, UNAM, 1998.

-----, "¿Qué es la Constitución, por qué y para qué reformarla?", en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, No. 32, 2002.

-----, "Sobre los pendientes en las reglas de acceso al poder", en Manuel CAMACHO SOLÍS y Diego VALADÉS (coords.): *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM, 2004.

-----, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 2005.

-----, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2000.

CARDUCCI, Michele, *Controllo parlamentare e teorie costituzionale*, Padua, CEDAM, 1996.

CARLYLE, A.J. *La Libertad Política. Historia de su concepto en la Edad Media y los tiempos modernos*, Madrid, FCE, 1982.

CARPIZO, Jorge, "Cambios en el presidencialismo mexicano", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 70, Año XXIV, Enero-abril de 1991.

-----, "El presidencialismo mexicano", *Siglo XXI*, México, 1998.

-----, "Veintidós años de presidencialismo mexicano", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 100, Año XXXIV, Enero-abril de 2001.

-----, "La interpretación del artículo 133 constitucional" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 4, IIJ, UNAM, México, 1969.

-----, "Los tratados internacionales, el derecho a la información y el respeto a la vida privada" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, IIJ, UNAM, No. 97, México, 2000.

CARPIZO MCGREGOR, Jorge, y MADRAZO, Jorge, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1991.

CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría General del Estado*, México, FCE, 1948.

CARRERAS ARES, J. J. "Introducción", en *El Estado Alemán (1870-1992)* CARRERAS ARES (ed.) Madrid, Marcial Pons, 1992.

CARRILLO PRIETO, Ignacio, "El Poder Ejecutivo en las Constituciones de la Independencia Mexicana", en *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, UNAM, México, 1977.

CASCAJO CASTRO, José Luis, "El Congreso de los Diputados y la forma de gobierno en España", en Antonia MARTÍNEZ (coord.): *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos, 2000

-----, "El Estado democrático: materiales para un léxico constitucional español", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Num. 69, 2003.

-----, "La forma parlamentaria de Gobierno en el sistema constitucional español", en *Revista Vasca de Administración Pública*, No. 34, 1992.

CASSESE, Sabino, "El Poder Ejecutivo en los sistemas parlamentarios de Gobierno", en *Revista Vasca de Administración Pública*, No. 34, 1992.

CASTAÑEDA, Jorge, *La Herencia: Arqueología de la sucesión presidencial*, México, Alfaguara, 1999.

CASTELLS, C. (Comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*, Paidós, Barcelona, 1996.

CAZORLA PRIETO, Luis María, *El Congreso de los Diputados. (Su Significación Actual)* Pamplona, Aranzadi, 1999.

-----, *La Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?* Madrid, Civitas, 1985.

-----, *Temas de Derecho Constitucional*, Navarra, Aranzadi, 2000.

CEDAW, ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 52º período de sesiones, 9 a 27 de julio de 2012.

CIANCIARDO, Juan, *El principio de razonabilidad (Del debido proceso sustantivo al moderno juicio de proporcionalidad)*, Editorial Ábaco de Rodolfo de Palma, Buenos Aires, 1998.

CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo L. "Sobre la irreductible dificultad de la representación política", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, no. 21, 1987.

CICERÓN, *República*, Buenos Aires, Aguilar, 1967.

CLÉRICO, Laura, El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 2009.

COING, Helmut, *Fundamentos de filosofía del Derecho*, Barcelona, Ariel, 1961.

COLOMER, Joseph M. "Teoría de la democracia en el utilitarismo (En torno al pensamiento político de Jeremy Bentham)", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 57, 1987.

COMANDUCCI, Paolo, "Formas de (neo)constitucionalismo: un análisis metateórico", en Miguel CARBONELL (ed.): *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003.

CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, Diario de debates, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México.

CONSTANT, Benjamín, "Principios de Política", en *Escritos políticos*, Madrid, CEC, 1989.

CONSTANTINESCO, L. J. *Introduzione al Diritto Comparato*, Turín, Giappichelli, 1996.

CONSTANTINESCO, L. J. *La scienza del diritto comparati*, Turín, Giappichelli, 2003.

CÓRDOVA, Lorenzo y SALAZAR, Pedro (Coords.), Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo, TEPJF, México, 2008.

CORCUERA ATIENZA, Javier, "El constitucionalismo de entreguerras: la racionalización del poder y sus límites", en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, Tecnos, 1997.

CÓRDOVA, Arnaldo, "El principio de la soberanía popular en la Constitución mexicana", en Diego VALADES y Miguel CARBONELL (coords.): *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, 2006.

CORWIN, Edward, *El Poder Ejecutivo, función y poderes 1787-1957*, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 1957.

COSSÍO, J. R., Sistemas y modelos de control constitucional en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "La Representación Constitucional en México", en *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, UNAM, México, 2000.

-----, "Las concepciones del derecho en el Constituyente de 1916-1917", en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, v. X, 1998.

COSSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Sucesión Presidencial*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1975.

COTTA, Maurizio, "Parlamentos y representación", en G. PASQUINO, S. BAROLINI, M. COTTA *et al.*, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza, 1988.

CROSSMAN, R.H.S. *Biografía del Estado Moderno*, Madrid, FCE, 1991.

CRUZ VILLALÓN, Pedro, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Madrid, CEC, 1987.

-----, "Teoría e ideología del partido político", en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Madrid, EDICUSA, 1977.

DAHL, Robert, *Political oppositions in Western Democracies*, Londres, New Haven, 1966.

DAHRENDORF, Ralph, "Qué es hoy la democracia", en *Atlántida*, No. 8, 1991.

DE AGAPITO SERRANO, Rafael, *Estado Constitucional y Proceso Político*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1989.

-----, *Libertad y división de poderes. El contenido esencial del principio de la división de poderes a partir del pensamiento de Montesquieu*, Madrid, Tecnos, 1989.

DE ASÍS ROIG, Rafael, "El artículo 10.1 de la Constitución Española: la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad como fundamentos del orden político y de la paz social" en MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C. *et. al.* (Coords.), *Comentario a la Constitución socio-económica española*, Comares, Granada, 2002.

-----, "La igualdad en el discurso de los derechos", en LÓPEZ GARCÍA, J. A. y DEL REAL, J. A. (Eds.), *Los derechos: entre la ética, el poder y el Derecho*, Dykinson, Madrid, 2000.

DE CABO MARTÍN, Carlos, "Algunos aspectos de la problemática representación-partidos políticos", en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977.

-----, "División y predominio de poderes", en *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978.

-----, *Sobre el concepto de ley*, Madrid, Trotta, 2000.

DE LA TORRE MARTÍNEZ, Carlos, La recepción de la filosofía de los valores en la filosofía del derecho, UNAM-(IIJ) Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.

DE MIGUEL, Ana y ROMERO, Rosalía y (Eds.), Feminismo y socialismo: Antología, Los libros de la Catarata, Madrid, 2003.

DE OTTO Y PARDO, Ignacio, "Derecho Constitucional. Sistema de fuentes" en Obras Completas (Edición y presentación de Ramón Punset Blanco, Francisco J Bastida Freijedo y Joaquín Varela Suanzes-Carpegna) (Coord. Ignacio Fernández Sarasola), Universidad de Oviedo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo, 2010.

-----, Defensa de la Constitución y partidos políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

DE PADUA, Marcillo, *El defensor de la paz*, Madrid, Tecnos, 1988.

DE VEGA GARCÍA, Pedro, "Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución" en Revista de Estudios Políticos, CEPC, No. 7 (Monográfico sobre garantías institucionales), Madrid, 1979.

-----, "Constitución y democracia", en A. López Pina (ed.), La Constitución de la Monarquía parlamentaria, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

-----, "Apuntes para una historia de las doctrinas constitucionales del siglo XX", en VV. AA. CARBONELL, Miguel (Comp.), Teoría de la Constitución (Ensayos escogidos), IIJ-UNAM-Porrúa, México, 2000.

-----, "Constitución y democracia", en A. López Pina (ed.), La Constitución de la Monarquía parlamentaria, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

-----, La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente, Tecnos, Madrid, 1985.

DE VERGOTINI, Giuseppe, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Espasa, 1983.

-----, "La forma de gobierno de oposición garantizada", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 9, 1979.

-----, "La función de control en los parlamentos de fin de siglo", en *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997.

DELGADO, Irene, MARTÍNEZ, Antonia, y OÑATE, Pablo, "Parlamento y Opinión Pública en España", en *Opiniones y Actitudes*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998.

DÍAZ, Elías, *De la maldad estatal y la soberanía popular*, Madrid, Debate, 1984.

-----, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1981.

DÍAZ DOIN, Guillermo, *Diccionario Político de Nuestro Tiempo*, Buenos Aires, Mundo Atlántico, 1948.

DÍEZ-PICAZO, Luis M. "Concepto de Ley y tipos de Leyes", en A. GARRORENA MORALES (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990.

-----, *Sistema de derechos fundamentales*, Thomson-Civitas, Madrid, 2005.

DÍAZ REVORIO, Francisco, *El control constitucional del Tribunal Electoral, TEPJF*, México, 2010.

-----, *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*, Lex Nova, Valladolid, 2001.

DORADO PORRAS, Javier, *La lucha por la Constitución. Las teorías del Fundamental Law en la Inglaterra del siglo XVII*, Madrid, CEPC, 2001.

DUGUIT, León, *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*, Madrid, CEC, 1996.

-----, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Francisco Beltrán, 1926.

DURKHEIM, Émile, *Montesquieu y Rousseau, precursores de la sociología*, Madrid, Tecnos, 2000.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970.

ELOSEGUI ITXASO, María, *Las acciones positivas para la igualdad de oportunidades laborales entre mujeres y hombres*, CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, Madrid, 2003.

ELSTER, Jon, *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

EMBID IRUJO, Antonio, "El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones", en *Revista de las Cortes Generales*, No. 25, 1992.

ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias. Estudio comparado sobre las funciones del pluralismo político en México y España*. México, Porrúa, 2004.

-----, "Presentación", en Alfonso JIMÉNEZ, Cuauhtémoc de DIENHEIM y Miguel Ángel ERAÑA SÁNCHEZ (coords.): *Tópicos de Derecho Parlamentario*, México, UNAM, 2007.

ESCUADERO ALDAY, Rafael, "Los derechos del hombre y de la mujer en Mary Wollstonecraft", en AA.VV., Tomo II, Vol. II, Historia de los Derechos Fundamentales: La filosofía de los derechos humanos, (Dirigida por G. Peces-Barba Martínez y Eusebio Fernández García), Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas", Dykinson, Madrid, 1998.

ESPOSITO, Carlo, *Capo dello Stato*, Edit. Giuffrè, Milán, 1962.

EUCHNER, Walter, "Oposición", en Axel GÖRLITZ (dir.): *Diccionario de Ciencia Política*, Madrid, Alianza, 1980.

FAVOREU, Louis, "Los Tribunales Constitucionales", en GARCÍA BELAUNDE y FERNÁNDEZ SEGADO (coords.): *La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997.

-----, *Los tribunales constitucionales*, Ariel, Barcelona, 1994.

FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, "El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 60, 2000.

-----, *La función de gobierno en la Constitución española de 1978*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 2002.

-----, *Poder y Libertad: Los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823)*, Madrid, CEPC, 2001.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "Art. 113. La moción de censura", en Oscar ALZAGA (dir.): *Constitución Española de 1978*, t. IX, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1987.

-----, *El Sistema Constitucional Español*, Madrid, Dykinson, 1992.

-----, *La Constitución de 1978 y el constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, CEPC, 2003.

-----, "La responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento en las monarquías parlamentarias", en Manuel RAMÍREZ (ed.): *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978.

-----, "Los inicios del control de la constitucionalidad en iberoamérica: del control político al control jurisdiccional", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 49, 1997.

-----, "Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo", en *Revista de las Cortes Generales*, No. 32, 1994.

FERNANDEZ GARCÍA, Eusebio, "La aportación de las teorías contractualistas", en *La filosofía de los derechos humanos*, Capítulo VI, Volumen II, Tomo II, Siglo XVII, Historia de los derechos fundamentales, 1998.

FERNÁNDEZ NIETO, Josefa, *Principio de proporcionalidad y derechos fundamentales: una perspectiva desde el Derecho Público Común Europeo*, Dykinson, Madrid, 2008.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *El Sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid, 2010.

-----, "La teoría jurídica de los derechos fundamentales en el Tribunal Constitucional" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 13. Núm. 39., Madrid, Septiembre-Diciembre 1993.

FERRAJOLI, Luigi, "Iuspositivismo crítico y democracia constitucional" en *Epistemología jurídica y garantismo*, Fontamara, México, 2004.

-----, *Principia Iuris* (Teoría del derecho y de la democracia), T. 2. Teoría de la democracia, Trotta, Madrid, 2013.

-----, *Derecho y razón*, Editorial Trotta, S.A., Madrid, 1995.

-----, "La esfera de lo indecible y la división de poderes", en *Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, año 6, no. 1, 2008.

FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, "El discurso jurídico de la mujer en la Constitución Española", en: FIGUERUELO, A., LÓPEZ DE LA VIEJA, T., *et. al.* (Eds.), *Las mujeres en la Constitución Europea. Estudios multidisciplinares de género*, Ediciones Universidad de Salamanca, Centro de Estudios de la Mujer, Salamanca, 2005.

-----, "Nuevas tendencias del derecho constitucional en Europa", en TORRES ESTRADA, Pedro (comp.), *Neoconstitucionalismo y Estado de derecho*, Limusa, México, 2006.

-----, "Comentarios al anteproyecto de Ley orgánica de igualdad de mujeres y hombres" en *Revista Criterio Jurídico*, v.6, Santiago de Cali, Colombia, 2006.

-----, "REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA PARITARIA (A propósito de la Sentencia del TC 12/2008, de 29 de enero)", en AA. VV. *Neoconstitucionalismo, democracia y derechos fundamentales* (Contribuciones a la teoría política y jurídica Contemporánea), Porrúa, México, 2010.

-----, "La igualdad compleja en el constitucionalismo del siglo XXI. Referencia especial a la no discriminación por razón de sexo" en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número conmemorativo, Sexagésimo Aniversario, 2008.

-----, *Consideraciones sobre el gobierno de legislatura en el sistema parlamentario español*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Universidad del Externado de Colombia, 1997.

-----, *En torno a las garantías del sistema parlamentario español*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 1993.

-----, "Nuevas tendencias del derecho constitucional en Europa", en Pedro TORRES ESTRADA (comp.): *Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho*, México, Limusa, 2006.

-----, "Opinión pública, principio de publicidad y garantías parlamentarias", en *Revista de las Cortes Generales*, No. 14, 1988.

-----, "Significado y funciones del derecho constitucional", en *Revista de Investigaciones jurídicas*, No. 27, México, Escuela Libre de Derecho, 2003.

-----, "Sobre el Estatuto Jurídico de la Corona en la Constitución Española de 1978", en *Revista de Derecho del Estado*, No. 1, Universidad Externado de Colombia, 1997.

FINNIS, John, *Aquinas*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

-----, "Law as Fact and as Reason for Action: A Response to Robert Alexy on Law's 'Ideal Dimension'", en *American Journal of Jurisprudence*, Oxford University Press, No. 59, Junio, 2014.

FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. Desde la Antigüedad hasta nuestros días*, Madrid, Trotta, 1999.

-----, *Los Derechos Fundamentales*, Madrid, Trotta, 1996.

-----, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, 2ª ed., Madrid, Trotta, 1996.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Aproximación al examen de la función constitucional de la oposición política en el ordenamiento mexicano", en Raúl MORODO y Pedro DE VEGA (dirs.): *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, México, UNAM, 2001.

-----, "Constitución renovada o nueva Constitución", en AA.VV.: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 80 Aniversario. Homenaje*, México, Senado de la República-UNAM, 1997.

-----, "El sistema presidencial y la división de poderes en el ordenamiento mexicano", en *Libro Homenaje a Manuel García-Pelayo*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1980.

-----, "Evolución del control constitucional en México", en Diego VALADÉS y Miguel CARBONELL (coords.): *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM, 2000.

-----, "La Constitución y su defensa", en *La constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984.

FRAGA IRIBARNE, Manuel, *El Parlamento Británico. Desde la "Parliament Act" de 1991*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1960.

GÁMEZ MEJÍAS, Manuel, *El significado jurídico actual del principio de división de poderes en las constituciones parlamentarias*, Madrid, Dykinson, 2004.

GARCÍA AMADO, J. A., "¿Tienen sexo las normas? Temas y problemas de la teoría feminista del derecho", en *Anuario de Filosofía del Derecho*, BOE-Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política, No. 9, Madrid, 1992.

-----, "Derechos y pretextos. Elementos de crítica del neoconstitucionalismo", en CARBONELL, Miguel, (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo*, 2007.

-----, "El juicio de ponderación y sus partes. Una crítica" en ALEXY, R., *Derechos sociales y ponderación*, GARCÍA MANRIQUE, Ricardo (ed.), *Fundación Coloquio Jurídico Europeo*, Madrid, 2007.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la administración*, Civitas, Navarra, 6ª ed., 2009.

-----, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Navarra, 1985.

GARCÍA DEL REAL, Carlota Bustelo, "Progresos y obstáculos en la aplicación de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer" en AA. VV. *La protección internacional de los derechos de la mujer tras la Conferencia de Pekín de 1995*, (Edición de Fernando M. Mariño Méndez), Instituto de Estudios Internacionales y Europeos <<Francisco de Vitoria>>-Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996.

GARCÍA MORILLO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, V. I, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

GARCÍA, Eloy, *El Estado Constitucional ante su <<Momento Maquiavélico>>*, Madrid, Civitas, 2000.

-----, "Estudio introductorio" de FERRERO, Guglielmo, *Poder. Los Genios invisibles de la Ciudad*, Madrid, Tecnos, 1998.

-----, "Estudio preliminar" de POCOCK, John, *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*, Madrid, Tecnos, 2002.

-----, "La revisión de la Constitución en España", en Eduardo ROZO ACUÑA (coord.): *I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato*, Nápoles, Esi, 1999.

GARCÍA COTARELO, Ramón, *Los Partidos Políticos*, Madrid, Sistema, 1985.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la Administración*, Madrid, Civitas, 2000.

-----, "El valor normativo de la Constitución de 1978", en *La Constitución Española de 1978. 20 años de democracia*, Madrid, Congreso de los Diputados y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

-----, "La Constitución como norma jurídica", en Alberto PREDIERI y Eduardo GARCÍA (coords.): *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1981.

-----, *La lengua de los derechos, La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Madrid, Alianza, 1994.

-----, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1981.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, *El Gobierno en acción*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

-----, "La función de control del parlamento sobre el Gobierno", en *Revista de las Cortes Generales*, No. 31, 1994.

GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel, "Mayoría, minoría y control parlamentario", en *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997.

GARCÍA MORILLO, Joaquín, "Control parlamentario", en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (dir.): *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984.

-----, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985.

-----, *La democracia en España*, Madrid, Alianza, 1996.

-----, "Responsabilidad política y responsabilidad penal", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 52, 1998.

GARCÍA MORILLO, Joaquín, "Mitos y realidades del parlamentarismo", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, no. 9, mayo-agosto, 1991.

GARCÍA-PELAYO, Manuel, "Del mito y de la razón en la historia del pensamiento político", en *Obras Completas*, t. II, Madrid, CEC, 1991.

-----, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza, 1997.

-----, "División de poderes", en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (dir.): *Diccionario de sistema político español*, Madrid, Akal, 1984.

-----, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.

-----, "El reino de Dios, arquetipo político (Estudios sobre las formas políticas de la alta Edad Media)", en *Obras Completas*, t. I, Madrid, CEC, 1991.

-----, "La Constitución", en *Obras Completas*, t. III, Madrid, CEC, 1991.

GARCÍA ROCA, Javier, "Del Principio de la División de Poderes" en *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucionales Honor de Pablo Lucas Verdú*, t. II, México, UNAM, 2001.

-----, "El control parlamentario del Gobierno desde la perspectiva individual del Parlamentario", en *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997.

GARORENA MORALES, Ángel, "Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación", en Ángel GARRORENA MORALES (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990.

-----, *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, Madrid, Tecnos, 1987.

GARRORENA MORALES, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991.

GARZÓN VALDÉS, Ernesto, "Instituciones suicidas", en *Isegoría*, No. 9, 1994.

GETTELL, Raymond, *Historia de las Ideas Políticas*, Barcelona, labor, 1930.

GIL ROBLES, José Ma. y PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Madrid, Taurus, 1977.

GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan, "Bicameralismo", en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (dir.): *Diccionario del Sistema político español*, Madrid, AKAL, 1984.

-----, "Representación y partidos políticos", en Ángel GARRORENA MORALES (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Una nueva Constitución para México", en AA.VV.: *El significado actual de la Constitución. Memoria del Simposio Internacional*, México, UNAM, 1998.

GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Universidad Complutense, 1994.

-----, "De nuevo sobre el control parlamentario. Una propuesta de teoría general", en *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*, Valencia, Tirant lo blanch, 2001.

GONZALO, Manuel, "La publicidad en los debates de control parlamentario", en Francesc PAU VALL (coord.): *Parlamento y Opinión Pública*, Madrid, Tecnos, 1995.

GREPPI, Andrea, *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Madrid, Trotta, 2006.

GRIMM, Dieter, *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2006.

-----, "Evolución de las tareas del Estado y crisis del Estado de Derecho", en Antonio LÓPEZ PINA (dir.): *Democracia representativa y parlamentarismo*, Madrid, Servicio de publicaciones del Senado, 1994.

GROSSI, Paolo, *El Orden Jurídico Medieval*, Madrid, Marcial Pons, 1996.

GUERRERO SALOM, Enrique, "La actualidad del control parlamentario y algunos de sus problemas", en J. L. PANIAGUA SOTO y J. C. MONEDERO (coords.): *En torno a la democracia en España*, Madrid, Tecnos, 1999.

GUEVARA BERMÚDEZ. José A. *Los secretos de Estado: razones, sinrazones y controles en el Estado de derecho*, México, Porrúa, 2004.

HÄBERLE, Peter, *El Estado Constitucional*, México, UNAM, 2001.

-----, *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*, Madrid, Trotta, 1988.

-----, "Representación en la Unión Europea. Una contribución a una teoría constitucional europea", en Francisco J. BASTIDA (coord.): *La Representación Política*, Fundamentos: Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional, No. 3, 2004.

HABERMAS, Jürgen, "Derecho natural y revolución", incluido en su *Teoría y praxis. Estudios de filosofía social*, Madrid, Tecnos, 1997 (3ª ed.).

-----, Aclaraciones a la ética del discurso, Trotta, Madrid, 2000.
-----, Facticidad y validez: sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso, Trotta, Madrid, 1998.
-----, *Historia y crítica de la opinión pública*, México, Gili, 1986.

HARO, Ricardo, *Constitución, Poder y Control*, México, UNAM, 2002.

HATTENHAUER, Hans, *Los fundamentos histórico-ideológicos del derecho alemán. Entre la jerarquía y la democracia*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1981.

HAURIOU, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, Ariel, 1980.

HAURIOU, Maurice, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Madrid, Reus, 1927.

HAZARD, Paul, *El pensamiento europeo en el siglo XVIII*, Madrid, Alianza, 1991.

HEGEL, G.W. *Fundamentos de la Filosofía del Derecho*, Buenos Aires, Siglo Veinte, 1987.

-----, *La Constitución de Alemania*, Madrid, Aguilar, 1972.

HELLER, Hermann, "Estado de Derecho o Dictadura" en *Escritos políticos*, Madrid, Alianza, 1985.

-----, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1983.

HELMS, Ludger, "Perspectives on Government and Opposition in Unified Germany", en *Politics*, Londres, No. 18, 1998.

HERNÁNDEZ, María del Pilar, "Inmunidad constitucional y juicio de procedencia", en Sergio RAMÍREZ (coord.): *Estudios Jurídicos en Homenaje a Olga Islas de González Mariscal*, México, UNAM, 2007.

-----, "Legitimidad constitucional, nueva constitución y otros tópicos", en AA.VV.: *El significado actual de la Constitución. Memoria del Simposio Internacional*, México, UNAM, 1998.

HERDANDEZ BECERRA, Augusto, *Las Ideas Políticas en Historia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1997.

HESSE, Konrad, "Concepto y cualidad de la Constitución", en *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

-----, "Constitución y Derecho Constitucional", en BENDA, MAIHOFER, VOGEL, HESSE y HEYDE (dirs.): *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1996.

HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, 2001.

IGLESIAS BÁREZ, Mercedes, *Estructura orgánica y Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978*, Ediciones Universidad de Salamanca, Centro de Estudios de la Mujer, Salamanca, 2ª. Ed., 2011.

-----, Mercedes, *La ilegalización de partidos en el ordenamiento jurídico español*, COMARES, Granada, 2008.

JELLINEK, Jorge, *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, Madrid, Victoriano Suárez, 1908.

JENNINGS, Ivor, *El régimen político de la Gran Bretaña*, Madrid, Tecnos, 1962.

JIMENEZ BADILLO, Margarita, *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Porrúa, 2006.

JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, "Democracia", en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (dir.): *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984.

-----, "El Parlamento en la época de los Ejecutivos fuertes", en J. CANO BUENO y A. PORRAS NADALES (coords.): *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos, 1994.

-----, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1983.

JOUVENEL, Bertrand, *El Poder*, Madrid, Nacional, 1974.

KÄGI, Werner, *La Constitución como ordenamiento jurídico fundamental del Estado. Investigaciones sobre las tendencias desarrolladas en el moderno Derecho Constitucional*, Madrid, DYKINSON, 2005.

KANT, Immanuel, *La Metafísica de las Costumbres*, Madrid, Tecnos, 1989.

KELSEN, Hans, *El Estado como integración. Una controversia de principio*, Madrid, Tecnos, 1997.

-----, "El problema del parlamentarismo", en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988.

-----, *Esencia y Valor de la Democracia*, Barcelona, Labor, 1977.

-----, *La giustizia costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1981.

-----, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* Madrid, Tecnos, 1995.

-----, *Teoría del Estado*, Granada, Comares, 2002.

LACEY, Nicola, "Feminist legal theory and the rights of women" en KNOP, Karen, (Edit.), *Gender and Human Rights*, Oxford University Press, Nueva York, 2004.

LANZ CÁRDENAS, José, *La contraloría y el control interno en México*, México, FCE, 1987.

LARIGUET, Guillermo, "Conflictos trágicos y derecho. Posibles desafíos" en *Doxa Cuadernos de filosofía del Derecho*, No. 27, Alicante, 2004.

LASKI, Harold, *El Estado Moderno*, Barcelona, Bosch, 1932.

-----, *El liberalismo europeo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.

LAVILLA RUBIRA, Juan José, "Congreso de los Diputados y demás Poderes Públicos: información, control y responsabilidad", en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991.

LAVILLA, Juan José, "Control parlamentario del Ejecutivo en España", en Antonio LÓPEZ PINA (dir.): *Democracia representativa y parlamentarismo*, Madrid, Secretaría General del Senado, 1994.

LINZ, Juan, *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, Madrid, 1987.

LIJPHART, A., "Sistemas electorales: métodos de mayoría absoluta y mayoría relativa frente a la representación proporcional", *Modelos de democracia (Formas de gobierno y resultados de treinta y seis países)*, Ariel, Barcelona, 2004.

LIPS, Hilary M., *Gender the basics*, Routledge, Nueva York, 2014.

LOCKE, John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Madrid, Alianza, 1990.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, (trad. y estudio de la obra por Alfredo Gallego Anabitarte, colección demos, Ariel (2ª ed.), Barcelona, 1976.

-----, "Militant Democracy and Fundamental Rights II", en: *The American Political Science Review*, American Political Science Association, Washington, 1937, Vol. 31, No. 4, Agosto.

LÓPEZ CALVO, José, *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1996.

LÓPEZ GARRIDO, Diego, SUBIRATS, Joan, "El proceso de toma de decisiones legislativas. Las relaciones Gobierno-Parlamento en España (1977-1986)", en *Papers, Revista de Sociología*, Universitat Autònoma de Barcelona, No. 33, 1990.

LÓPEZ GUERRA, Luis, "El titular del control parlamentario", en *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997.

-----, "Investidura de Presidente de Gobierno", en Manuel ARAGÓN (coord.): *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Madrid, Civitas, 2001.

-----, “La regulación constitucional del Gobierno y las funciones gubernamentales”, en Antoni MONREAL (ed.): *La división de poderes: El Gobierno*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2000.

-----, “La posición constitucional del Gobierno”, en A.A.V.V.: *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988.

-----, “Las funciones de las Cortes Generales”, en J. DE ESTEBAN *et al.*, *El régimen constitucional español*, Barcelona, Labor, 1982.

-----, “Moción de Censura”, en Manuel ARAGÓN (dir.): *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Madrid, Civitas, 2001.

-----, “Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: Su aplicación a la Constitución española”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 23, 1988.

-----, “Parlamento y jurisprudencia constitucional”, en J. CANO BUESO y A. PORRAS NADALES (coords.): *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos, 1994.

LÓPEZ GUERRA, ESPÍN, GARCÍA MORILLO, PÉREZ TREMPs y SATRÚSTEGUI, *Derecho Constitucional*, Valencia, Tirant lo blanch, 2003.

LÓPEZ PINA, Antonio, “Prólogo” a la obra de VILLACORTA MANCEBO, Luis, *Hacia el equilibrio de poderes: Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1989.

LUCAS VERDÚ, Pablo, “Alabanza y Menosprecio de la Constitución Inglesa”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, Num. 71, IV trimestre 1954.

-----, “Algunas consideraciones de un profesor español sobre la Constitución de los Estados Unidos de América”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, No. 7, UNED, 2001.

-----, “Artículo 1º. Estado social y democrático de Derecho”, en Óscar ALZAGA (dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas*, Madrid, EDESA, 1983.

-----, “Carl Schmitt, intérprete singular y máximo debelador de la cultura político-constitucional demoliberal”, en *Revista de Estudios Políticos*, No. 64, 1988.

-----, “¿Crisis del concepto de constitución? La Constitución española entre la norma y la realidad”, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, No. 75, Madrid, 1998.

-----, *Curso de Derecho Político*, t. II, Madrid, Tecnos, 1983.

-----, *El sentimiento constitucional (aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política)*, Madrid, Reus, 1985.

-----, *Estado Liberal de Derecho y Estado Social de Derecho*, Acta Salmanticensia, No. 3, Salamanca, Universidad de Salamanca, t. II, 1955.

-----, *La constitución en la encrucijada (Palingenesia iuris politici)*, Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1994.

-----, “Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español”, en *Revista de Política Comparada*, Madrid, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, No. 2, 1980.

LUCAS VERDÚ, Pablo, y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, *Manual de Derecho Político*, Madrid, Tecnos, 1994.

LUHMAN, Niklas, “Complejidad y democracia” en Teoría de los sistemas sociales, Universidad Iberoamericana, México, 1998.

-----, Sociedad y sistema: la ambición de la teoría, [traducción de Santiago López Petit y Dorothee Schmitz], ICE de la Universidad Autónoma de Barcelona, Paidós, Barcelona, 1990.

-----, La ciencia de la sociedad, (traducción de Silvia Pappe, Brunhilde Erker y Luis Felipe Segura), Anthropos, Universidad Iberoamericana, Guadalajara, ITESO, Barcelona-México, 1996.

-----, Teoría de la sociedad, Universidad de Guadalajara Universidad Iberoamericana ITESO, Guadalajara, 1993.

-----, Sistemas sociales, Anthropos México-Barcelona, 1998.

LUJAMBIO, Alonso, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, México, UNAM, 2001.

LUKES, Steven, “El debate sobre el <<declive>> del Parlamento británico”, en *Parlamento y Democracia*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1982.

LUZZATI, Claudio, *La vaghezza delle norme*, Milán, Giuffrè, 1990.

MACPHERSON, C. B. *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza, 1982.

MADRAZO, Jorge, “Controles Políticos Interorgánicos”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa y UNAM, 2002.

-----, “El Sistema Constitucional Mexicano” en *Los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992.

-----, *Introducción al derecho mexicano*, UNAM, México, 1981.

MAÍZ, Ramón, “Estado constitucional y Gobierno representativo en E.J. Sieyès”, *Revista de Estudios Políticos*, No. 72, 1991.

MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.

MARAVALL, José Antonio, *Antiguos y modernos*, Madrid, Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1966.

-----, *Estado moderno y mentalidad social, siglos XV a XVII*, t.I. Madrid, Revista de Occidente, 1972.

MARTÍN DE LA VEGA, Augusto, *La sentencia constitucional en Italia*, CEPC, Madrid, 2003.

MAZZARE, Tecla (Ed.), *Derecho y Democracia constitucional (Una discusión sobre Principia Iuris de Luigi Ferrajoli)*, Ara Editores, Lima, 2011.

MARQUEZ RÁBAGO, Sergio, "En busca de la cifra perdida: Cuadros de reformas por Regímenes Presidenciales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2000", en *Revista Derecho y Cultura*, No. 2, México, 2000-2001.

MARTÍNEZ SAMPERE, Eva, "Disolución", en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (dir.): *Diccionario del Sistema político español*, Madrid, Akal, 1984.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *Las Instituciones del Gobierno Constitucional. Sistemas de Gobierno y Órganos Constitucionales*, Valencia, Fundación Universitaria San Pablo, 1994.

MASTELLONE, Salvo, *Historia de la democracia en Europa. De Montesquieu a Kelsen*, Madrid, Edersa, 1990.

MATTEUCCI, Nicola, *Organización del Poder y Libertad. Historia del Constitucionalismo Moderno*, Madrid, Trotta, 1998.

McGREGOR BURNS, James, *Gobierno Presidencial*, México, Limusa, 1967.

McILWAIN, Charles, *Constitucionalismo Antiguo y Moderno*, Madrid, CEC, 1991.

MEDINA GUERRERO, Manuel, *La vinculación negativa del legislador a los Derechos Fundamentales*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

MEINECKE, Friedrich, *La idea de la razón de Estado*, Madrid, CEC, 1983.

MELLADO PRADO, Pilar, *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1988.

MESNARD, Pierre, *Jean Bodin en la historia del pensamiento*, Madrid, IEP, 1962.

MEYER-SERRA, Carlos Elizondo, y NACIF FERNÁNDEZ, Benito (coords.): *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE y FCE, 2002.

MICHELS, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio psicológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 1991.

MILL, John Stuart, *Sobre la libertad*, Buenos Aires, Aguilar, 1968.

MINC, Alain, *La borrachera democrática*, Madrid, Temas de Hoy, 1995.

MONTABES, Juan, “El Gobierno”, en Manuel ALCANTARA y Antonia MARTÍNEZ (eds.): *Política y Gobierno en España*, Valencia, tirant lo blanch, 1997.

MONTERO GIBERT, José Ramón, “Moción de censura”, en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (dir.): *Diccionario del Sistema político español*, Madrid, AKAL, 1984.

MONTESQUIEU, Del espíritu de las Leyes, (Introducción de Enrique Tierno Galván y trad. De Mercedes Blázquez y Pedro de Vega), Tecnos, 6ª ed., Madrid, 2007.

MONTERO GIBERT, José Ramón, “La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preeliminares del caso español”, en Manuel RAMÍREZ (ed.): *El control parlamentario en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978.

MONTERO GIBERT, José Ramón, y GARCÍA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984.

MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, Madrid, Tecnos, 1987.

MONTILLA MARTOS, José A. *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Madrid, Trotta, 2002.

MORA-DONATTO, Cecilia Judith, “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”, en *Cuestiones Constitucionales*, México, No. 4, enero-junio, 2004.

MORA-DONATTO, Cecilia, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, UNAM y Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1998.

MORESO, Juan José, *La indeterminación del derecho y la interpretación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1988.

-----, “Alexy y la aritmética de la ponderación”, en CARBONELL, Miguel (Coord.), *El principio de proporcionalidad*, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, 2007.

MOSCA, Gaetano, *Derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2006

-----, *Historia de las doctrinas políticas*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1941.

NINO, Carlos, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.

NOHLEN, Dieter, “Parlamentarismo”, en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (dir.): *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984.

-----, *Gramática de los sistemas electorales. Una Introducción a la ingeniería de la representación*, Tecnos, Madrid, 2015.

-----, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, FCE-IFE-IDEA, México, 1994.

-----, *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, FCE, México, IDEA-TEPJF, México, 2007.

-----, *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*, IDEA-Asociación Civil Transparencia, Lima, 2004.

-----, "Sistemas electorales y Sistemas de Partido", en *Gramática de los sistemas electorales*, Tecnos, Madrid, 2015.

NÚÑEZ TORRES, Michael, *La capacidad legislativa del Gobierno desde el concepto de Institución. El paradigma de Venezuela y España*, México, Porrúa, 2006.

OFFE, Claus, "Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar Keynesiano. Factores de estabilidad y de desorganización", en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1992.

OGG, Frederic, and RAY, Orman, *Introduction to American Government*, Nueva York, Appleton-Century, 1951.

PANIAGUA, Juan, "El modelo parlamentario en la Constitución de 1978", en COTARELO (comp.): *Transición política y consolidación democrática. España 1976-1986*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.

PASQUINO, Gianfranco, *La oposición*, Madrid, Alianza, 1998.

PAU VALL, Francesc, "La función parlamentaria de control", en *Las Fundones de los Parlamentos en Italia y en España*, Navarra, Aranzadi, 2001.

PECES-BARBA, Gregorio, "El papel del Parlamento en la democracia española", en *Parlamento y Democracia*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1982.

-----, *Ética, Poder y Derecho. Reflexiones ante el fin de siglo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995

-----, *La Constitución española de 1978. Un estudio de derecho y política*, Valencia, Fernando Torres, 1981.

-----, "Reflexiones sobre el Parlamento", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, No. 10, 1986.

-----, "Tránsito a la Modernidad y Derechos Fundamentales", en *Historia de los Derechos Fundamentales*, Madrid, DYKINSON, 1998.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "La Constitución y el control parlamentario: medio idóneo para limitar al Poder Ejecutivo en un sistema presidencial", en AA.VV. *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998.

PEGORARO, Lucio, "El método en el derecho constitucional: La perspectiva desde el derecho comparado", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 112, 2001.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, Dimensiones de la igualdad, Dykinson, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas-Universidad Carlos III, Madrid, 2005.

-----, Nuevos retos del Estado Constitucional: Valores, derechos, garantías, Cuadernos de la Cátedra de Democracia y Derechos Humanos, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 2010.

-----, Trayectorias contemporáneas de la Filosofía y la Teoría del Derecho, Tébar, 2007, Madrid.

PÉREZ ROYO, Javier, "El Parlamento contemporáneo y los medios de comunicación", en Francesc PAU VALL (coord.): *Parlamento y Opinión Pública*, Madrid, Tecnos, 1995.

-----, *Introducción a la teoría del Estado*, Barcelona, Blume, 1980.

-----, Jefatura del Estado y democracia parlamentaria", en *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, No. 39, 1984.

-----, "La teoría del partido político en Umberto Cerroni", *Revista de Estudios Políticos*, No. 16, 1980.

PEREZ SERRANO, Nicolás, "El Principio de separación de poderes: Antecedentes del problema", en *Escritos de Derecho político*, t.II, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.

PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, Nicolás, "La obstrucción parlamentaria", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 8, 1983.

PITKIN, Hanna Fenichel, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

PIZZORUSSO, Alessandro, *Curso de Derecho Comparado*, Barcelona, Ariel, 1987.

-----, "Desarrollo de nuevas tendencias en el parlamentarismo. Algunos comentarios generales", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIII, num. 97, enero-abril de 2000.

-----, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

-----, *Sistemi Giuridici Comparati*, Milán, Giuffrè, 1995.

PLATÓN, *Las Leyes*, Madrid, CEC, 1983.

POCOCK, John, *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*, Madrid, Tecnos, 2002.

POLIBIO, *Historias*, Madrid, Gredos, 1981.

PORRAS NADALES, Antonio, "Las preguntas escritas en la práctica parlamentaria española", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 19, enero-febrero, 1981.

PORRAS NADALES, A. y CANO BUESO, J. "Introducción: La posición del Parlamento ante los problemas de consolidación de las democracias contemporáneas", en *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos, 1994.

PORTERO MOLINA, J. A. "El control parlamentario del Gobierno", en Antoni MONREAL (ed.): *La división de poderes: el Poder Legislativo*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1998.

PORTERO MOLINA, José A. "Sobre la representación política", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, No. 10, 1991.

PRADO MAILLARD, José Luis, "Las relaciones de los órganos del poder político en el nuevo contexto político mexicano", en *Criterio Jurídico*, Santiago de Cali, Pontificia Universidad Javeriana, 2006.

-----, "Por una nueva relación entre Gobierno y Congreso", en Cecilia MORA-DONATTO (coord.): *Relaciones entre Gobierno y Congreso*, México, UNAM, 2002.

PRIETO SANCHÍS, Luis, "Constitución y Parlamento", en *Parlamento y Constitución*, Universidad Castilla-La Mancha, No. 5, 2001.

-----, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2003.

-----, "Neoconstitucionalismo", en Miguel CARBONELL (coord.): *Diccionario de derecho constitucional*, México, UNAM, Porrúa, 2002.

PUNSET BLANCO, Ramón, "Cortes Generales", en Manuel ARAGÓN (coord.): *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Madrid, Civitas, 2001

-----, *Estudios Parlamentarios*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2001.

RABASA, Emilio, *El pensamiento político y social del constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1996.

-----, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, UNAM, 2000.

RAMÍREZ, Manuel, "La oposición política", en *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al Profesor Carlos Ollero*, Madrid, 1972.

REQUEJO PAGÉS, Juan Luis, "Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 70, 2004.

REVENGA SÁNCHEZ, Miguel, *La formación del Gobierno en la Constitución Española de 1978*, Madrid, CEC, 1988.

REYESHEROLES, Federico, *Entre las bestias y los dioses. Del espíritu de las leyes y de los valores políticos*, México, Océano, 2004.

RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa, "Las Preguntas parlamentarias en los Parlamentos Autonómicos", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, No. 15, 1989.

RINELLA, Angelo, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Turín, Giappichelli, 1997.

-----, *Lo "Statuto costituzionale" dell' opposizione parlamentare*, Trieste, E.U.T., 1999.

ROCHA DÍAZ, Salvador, "Planeación, programación, presupuestación, control de gasto y evaluación de gestión", en Cecilia MORA-DONATTO (coord.): *Relaciones entre Gobierno y Congreso*, México, UNAM, 2002.

RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge, *Teoría y Práctica del Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1996.

ROSS, Alf, *¿Por qué democracia?* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

ROTTECK, WELCKER, PFIZER y MOHL, "Sobre las etapas históricas del sistema representativo en Alemania", en *Liberalismo alemán en el siglo XIX (1815-1848)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Madrid, Taurus, 1969.

RUBIO CARRACEDO, José, *¿Democracia o Representación? Poder Y legitimidad en Rousseau*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

RUBIO LLORENTE, Francisco, "Control parlamentario", en *La forma del poder*, Madrid, CEC, 1993.

-----, Francisco, "El futuro de la institución parlamentaria", en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990.

-----, "La Constitución como fuente del Derecho", *La Constitución española y las fuentes del derecho*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

-----, "Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes", en A.A.V.V. *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988.

-----, "Tendencias Actuales de la jurisdicción constitucional en Europa", en Francisco RUBIO LLORENTE y Javier JIMÉNEZ CAMPO (eds.): *Estudios sobre la jurisdicción constitucional*, Madrid, McGraw-Hill, 1998.

RUÍZ MIGUEL, Alfonso, *Una filosofía del derecho en los modelos históricos, de la antigüedad a los inicios del constitucionalismo*, Madrid, Trotta, 2002.

RUÍZ RICO, Juan J. "El futuro del Parlamento de Andalucía en el juego de poderes", en Juan CANO BUESO (coord.): *Parlamento y Sociedad en Andalucía*, Sevilla, 1988.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, "La forma di governo in Spagna: elementipresidenzialistinella forma di governo parlamentare", en Luca MEZZETTI y Valeria PIERGIGLI (coords.): *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: Modellicomparati e riformeistituzionali in talia*, Turín, Giappichelli, 1997.

SABINE, George H., *Historia de la Teoría Política*, Madrid, FCE, Madrid, 1994.

SAGER, Lawrence, *Juez y Democracia. Una teoría de la práctica constitucional norteamericana*, Madrid, Marcial Pons, 2007.

SALISBURY, Juan, *Policraticus*, Madrid, Nacional, 1983.

SAMPAY, Arturo Enrique, *Carl Schmitt y la crisis de la ciencia jurídica*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1965.

SAN AGUSTIN, *La Ciudad de Dios*, Barcelona, Orbis, 1985.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, "División de poderes y poder de autoridad del Derecho", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 25, 1989.

-----, "El régimen parlamentario en el proyecto constitucional. La relación de Gobierno y Parlamento en el proceso de decisión", en Manuel RAMÍREZ (ed.): *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978.

-----, "Estabilidad de un régimen democrático parlamentario", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, No. 72, 1987.

-----, "Gobierno y responsabilidad", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 113-114, 1960.

-----, "Poder ejecutivo y división de poderes", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 3, 1981.

-----, *Principios de teoría política*, Madrid, Nacional, 1979.

-----, *Sistema Político de la Constitución Española*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1990.

SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel, "La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno", en *Política y Sociedad*, No. 20, 1995.

-----, *La moción de censura*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1992.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *El control de las Administraciones Públicas y sus problemas*, Madrid, Espasa, 1991.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J. "Control parlamentario y minorías", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 88, 1995.

-----, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

SANTAMARÍA OSSORIO, Julián, "Democracia parlamentaria y sistemas de partidos", en Manuel RAMÍREZ (ed.): *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta, 1997.

-----, "El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 84, 1994.

-----, "<<La funcionalidad de la libre disidencia>> (sobre <<Political Oppositions in Western Democracies>> de Robert A. Dahl)", en *Boletín informativo de Ciencia Política*, No. 2, 1969.

-----, "Los partidos políticos en la Constitución española de 1978", en Jorge CARPIZO (coord.): *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, "La actividad del Gobierno y de la administración pública como objetivo del control parlamentario", en *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997.

SARTORI, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza, 1999.

-----, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, FCE, 1994.

-----, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza, 1999.

-----, *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza, 1988.

SATRÚSTEGUI, Miguel, *Derecho Constitucional*, Valencia, Tirant lo blanch, 1992.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. *Régimen de Partidos*, Madrid, Tecnos, 1964.

SCHMITT, Carl, *La defensa de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 1983.

-----, *La Dictadura*, Madrid, Alianza, 1985.

-----, *Situación histórico-intelectual del parlamentarismo de hoy*, Madrid, Tecnos, 2002

-----, *Sobre el Parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990.

-----, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Universidad, 1996.

SCHNEIDER, Hans Peter, *Democracia y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo Socialismo y Democracia*, Barcelona, Folio, 1984.

SMEND, Rudolf, "Constitución y Derecho Constitucional", en *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

SOBOUL, Albert, *Compendio de la historia de la revolución francesa*, Madrid, Tecnos, 1989.

STEIN, Eckhart, *Derecho Político*, Madrid, Aguilar, 1973.

- TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, Barcelona, Orbis, 1985.
- TODD, A. *El Gobierno parlamentario en Inglaterra*, t. I, Madrid, La España Moderna, 1950.
- TOMAS DE AQUINO, *La Monarquía*, Madrid, Tecnos, 1994.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, "Constitución", en *Constitución: Escritos de introducción histórica*, Madrid, Marcial Pons, 1996.
- TORRES DEL MORAL, Antonio, "Cortes Generales y centralidad política", en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, Tecnos, 1997.
- , "Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos", en *Revista de Derecho Político*, UNED, No. 14, 1982.
- , "Derecho de representación política y democracia representativa", en *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*, Madrid, COLEX, 2003.
- , "Estudio introductivo" a CONDORCET *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Madrid, Nacional, 1980.
- , *Principios de Derecho Constitucional Español*, Madrid, Átomo, 1988.
- TORRES ESTRADA, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, México, UNAM, 2005.
- , "Las tendencias del derecho constitucional en México", en Pedro TORRES ESTRADA (comp.): *Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho*, México, Limusa, 2006.
- TOUCHARD, Jean, *Historia de las ideas políticas*, Madrid, Tecnos, 1987.
- TREVELYAN, G.M. *La Revolución inglesa: 1688-1689*, FCE, México, 1963.
- TROPER, Michel, *Por una teoría del Estado*, Madrid, DYKINSON, 2001.
- ULLMANN, Walter, *Historia del pensamiento político en la Edad Media*, Barcelona, Ariel, 1997.
- , *Principios de Gobierno y Política en la Edad Media*, Madrid, Revista de Occidente, 1971.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2000.
- , *El control del poder*, UNAM, México, 2000.
- , *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2003.
- , "El nuevo constitucionalismo iberoamericano", en *La Constitución Española de 1978. 20 años de democracia*, Madrid, Congreso de los Diputados y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

-----, "Gobierno y Congreso: necesidad de una relación simétrica", en Cecilia Mora-Donatto (coord.): *Relaciones entre el Gobierno y Congreso*, México, UNAM, 2002.

-----, "La Constitución y el poder", en Diego VALADÉS y Miguel CARBONELL (coords.): *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM, 2000.

-----, "La función constitucional del control político", en Diego VALADÉS y Miguel CARBONELL (coords.): *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, t. II, México, UNAM, 2006.

-----, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007.

-----, *Problemas Constitucionales del Estado de Derecho*, México, UNAM, 2002.

VALDÉS UGALDE, Francisco, "Notas sobre el régimen constitucional y el sistema político", en Miguel CARBONELL, Hugo CONCHA CANTÚ, Lorenzo CÓRDOVA y Diego VALADÉS (coords.): *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2001.

VALENCIA CARMONA, Salvador, "Hacia un nuevo sistema político y constitucional", en *Cuestiones Constitucionales*, No. 8, enero-junio, México, 2003.

VALLET DE GOYTISOLO, Juan, *Montesquieu: Leyes, Gobiernos y Poderes*, Madrid, Civitas, 1986.

-----, "La separación, no confusión o contrapeso de poderes y la independencia de la función judicial en la perspectiva de Montesquieu", en VV.AA.: *División de poderes*, Jornadas, Córdoba, 1996.

VANOSI, Jorge Reinaldo, "Democracia constitucional: pluralismo y control", en Manuel RAMÍREZ (ed.): *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Barcelona, Labor, 1978.

-----, *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, Buenos Aires, Eudeba, 2000.

VENTURA FRANCH, Asunción, *Las mujeres y la Constitución Española de 1978*, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1999.

-----, "El voto de las mujeres: un derecho del siglo XX. Estudio histórico y parlamentario del voto femenino en España" en: *Historia y derecho: estudios jurídicos en homenaje al profesor Arcadio García Sanz*, MARTÍNEZ VÁZQUEZ DE CASTRO, Luis (Coord.), 1995, pp. 735-758.

-----, "La igualdad efectiva de mujeres y hombres tras la Ley orgánica 3/2007: su proyección laboral" en: *Estudios jurídicos*, 2009.

-----, "Normativa sobre estudios de género y universidad", en: *Feminismo/s*, N°. 12, (Ejemplar dedicado a: *Mujeres en Democracia: Perspectivas*

jurídico-políticas de la Igualdad / coord. por María Nieves Montesinos Sánchez, María del Mar Esquembre Valdés), 2008, pp. 155-184.

_____, “Fundamento Constitucional de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres”, en: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, N° Extra 2, 2007 pp. 15-51.

VENTURA FRANCH, Asunción y SEVILLA MERINO, Julia, “Estado, derecho y estudios de género”, en: Feminismo/s, N°. 1, 2003 pp. 163-176.

VENTURA FRANCH, Asunción y ROMANÍ SANCHO, Lucía, “Ley de igualdad y elecciones municipales: un análisis de la provincia de Castellón”, en Anuario de derecho parlamentario, N°. 21, 2009, pp. 187-211.

VENTURA FRANCH, Asunción y SEVILLA MERINO, Julia, “El derecho a la participación política de las mujeres”, en: El derecho a la participación política de las mujeres: resultados de la aplicación de la Ley de Igualdad en las elecciones a las Cortes Generales (2004-2008-2011) VENTURA FRANCH, Asunción y ROMANÍ SANCHO, Lucía (Coords.), 2014, pp. 31-94.

VERNEY, Douglas V., *Análisis de los sistemas políticos*, Madrid, Tecnos, 1961.

VICIANO PASTOR, Roberto, “A vueltas con el concepto de control parlamentario”, en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique FurióCeriol*, Universitat de Valencia, No. 30/31, 2000.

VIRGA, Pietro, “La separación de poderes”, en *Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político de la Universidad de Salamanca*, sept-oct., 1955.

VÍRGALA FORURIA, Eduardo, *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Madrid, CEC, 1988.

-----, “Los orígenes en Inglaterra de la responsabilidad parlamentaria y de los votos de censura”, en *Revista de Derecho Público*, Números 112-113, 1988.

WECKMANN, Luis, *El Pensamiento Político Medieval*, México, UNAM, 1950.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 1995.

-----, *La crucifixión y la democracia*, Barcelona, Ariel, 1996.

ZAMPETTI, Pier Luigi, *Democracia y poder de los partidos. El nuevo régimen político*, Madrid, Iberoamericanas, 1970.

ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, México, Porrúa, 1989.

ZUÑIGA URBINA, Francisco, “Control parlamentario y comisiones investigadoras”, en *Revista de Derecho Político*, No. 45, 1999.